

APRÈS 40 ANS DE RÉFORMES LÉGISLATIVES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, OÙ EN SONT
LES MUNICIPALITÉS? LE CAS DES TERRES AGRICOLES

Par
Caroline Côté-Larose

Essai présenté au
Centre universitaire de formation en environnement et développement durable
en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

Sous la direction de Monsieur Pierre Poulin

MAÎTRISE EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Septembre 2019

SOMMAIRE

Mots-clés : aménagement du territoire, protection du territoire agricole, zone agricole, municipalité, urbanisation, étalement urbain, aménagement durable, région métropolitaine de Montréal, périurbain

L'objectif de cet essai consiste à analyser la contribution des municipalités locales et régionales des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal, en ce qui a trait à la protection des terres agricoles, depuis l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole* et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il y a 40 ans.

Le contexte en matière d'aménagement du territoire des années 1970 a fait en sorte que de nombreuses terres agricoles à haut potentiel du Grand Montréal et sa périphérie ont été sacrifiées, notamment afin d'aménager des infrastructures routières et des quartiers résidentiels. Le cadre législatif mis en place, qui comporte les deux lois précitées, n'est pas parfait, mais contribue à ralentir l'étalement urbain et les pertes de terres agricoles. Les pratiques en matière d'aménagement – étalement urbain, pressions sur la zone agricole, décrets du gouvernement, etc. – évoluent lentement. L'analyse réalisée dans le cadre de cet essai permet de poser plusieurs constats : la tendance du nombre de demandes pour une exclusion ne fléchit pas; la tendance est à la baisse concernant les demandes pour les usages non agricoles; la superficie de la zone agricole a été maintenue de 1992 à 2018 à l'échelle du Québec, mais il y a une perte à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Montréal et sa périphérie; Montréal obtient une bonne note concernant la densité résidentielle, alors que les couronnes Nord et Sud n'ont pas assez densifié leur tissu urbain, et que Laval et Longueuil doivent aussi continuer à densifier, dans une moindre mesure.

À la lumière de cette analyse, des recommandations sont formulées. Les premières s'adressent aux municipalités : densifier davantage l'occupation au sol, requalifier les milieux urbanisés, faire la promotion de la densité moyenne et faire connaître la fiducie d'utilité sociale agricole. D'autres recommandations s'adressent au gouvernement du Québec : élaborer une politique nationale de l'aménagement du territoire, cesser de financer le développement du réseau routier, dédommager les villes qui protègent leurs terres agricoles, diversifier les sources de revenus des municipalités, ne plus permettre l'agrandissement des périmètres d'urbanisation, éviter le recours aux lois spéciales, éduquer les parties prenantes à propos de la rareté des terres agricoles, collecter des données sur les acquisitions de terres. Enfin, deux recommandations s'adressent à la Commission de protection du territoire agricole : fournir des renseignements au sujet du potentiel des sols exclus et inclus dans la zone agricole, instaurer des mesures coercitives concernant la mise en friche des terres cultivables à haut potentiel.

REMERCIEMENTS

J'aimerais adresser de sincères remerciements à mon directeur d'essai, Pierre Poulin, pour son soutien, sa disponibilité et son ouverture d'esprit. J'ai beaucoup apprécié ses commentaires judicieux et sa collaboration positive et efficace.

J'aimerais également remercier tous les intervenants interviewés dans le cadre de cet essai, spécialement le conseiller en aménagement du territoire, Paul Racette-Dorion, et le directeur général du Conseil régional en environnement de Laval, Guy Garand. Toutes ces parties prenantes travaillant à favoriser l'aménagement durable du territoire ou liées au domaine de l'agriculture possèdent des connaissances des enjeux locaux actuels et ont donc largement contribué à la pertinence de cet essai. Je remercie aussi la statisticienne Christine Gamelin pour ses conseils en matière d'analyse des données statistiques.

Enfin, je remercie Gabrielle Larose, ainsi que Michael, Marion et Clara Daoud de leur soutien moral et leur patience pendant mon retour aux études, en particulier pendant la rédaction de cet essai. Obtenir un baccalauréat puis une maîtrise aura nécessité cinq ans d'études, ce qui a demandé certains sacrifices à mes enfants, mon conjoint et la famille immédiate.

Merci à toutes et à tous!

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. CONTEXTE QUÉBÉCOIS AVANT L'ARRIVÉE DES DEUX LOIS	3
2. <i>LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME</i>	5
2.1 Objectifs de la loi	5
2.2 Évolution de la loi	7
2.3 Forces et faiblesses de la loi	9
3. <i>LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES</i>	14
3.1 Objectifs de la loi	14
3.2 Évolution de la loi	17
3.3 Forces et faiblesses de la loi	18
4. PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT	23
4.1 Pression exercée par les municipalités.....	26
4.2 Pression exercée par les propriétaires non agriculteurs	31
4.3 Exceptions du gouvernement provincial	35
4.4 Financement des municipalités	38
4.5 Volonté des municipalités	39
4.6 Refus de la CPTAQ	41
5. ANALYSE.....	42
5.1 Nombre de demandes adressées à la CPTAQ concernant la LPTAA	43
5.2 Superficie de la zone agricole	46
5.3 Superficie des UNA	48
5.4 Densité d'occupation du sol	51
5.5 Synthèse des analyses et constats.....	54
5.5.1 Zone agricole du Grand Montréal et sa périphérie	55
5.5.2 PMAD : un aménagement durable pour protéger les terres agricoles	56
5.5.3 Constats	56
6. RECOMMANDATIONS.....	58
6.1 Recommandations à l'égard des municipalités locales et MRC	58
6.2 Recommandations à l'égard du gouvernement provincial	60
6.3 Autres recommandations	64
CONCLUSION	66
RÉFÉRENCES	68

BIBLIOGRAPHIE.....	78
ANNEXE 1 – Canevas d’entrevue.....	79

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 3.1	Vue d'ensemble de la zone agricole dans le sud du Québec	15
Figure 5.1	Évolution du nombre de décisions rendues - exclusions et UNA.....	45
Tableau 4.1	Orientations favorisant la protection du territoire agricole.....	24
Tableau 4.2	Entrée en vigueur des schémas d'aménagement et de développement.....	29
Tableau 5.1	Nombres de décisions rendues concernant les exclusions et UNA.....	44
Tableau 5.2	Évolution de la zone agricole sur le territoire de la CMM et en périphérie	47
Tableau 5.3	Superficies autorisées pour les UNA - ensemble du Québec	49
Tableau 5.4	Seuils de densité résidentielle brute dans les aires TOD selon le type de desserte	52
Tableau 5.5	Densité résidentielle brute dans les aires TOD.....	53
Tableau 5.6	Estimation de la densité résidentielle brute hors des aires TOD	53
Tableau 5.7	Matrice FFOM appliquée au contexte actuel en matière d'aménagement du territoire	54

LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES

CAAAQ	Commission sur l’avenir de l’agriculture et de l’agroalimentaire québécois
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRE	Conseil régional de l’environnement
FFOM	Forces, faiblesses, menaces et opportunités
FUSA	Fiducie d’utilité sociale agricole
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LATANR	<i>Loi sur l’acquisition de terres agricoles par des non-résidents</i>
LAU	<i>Loi sur l’aménagement et l’urbanisme</i>
LPTA	<i>Loi sur la protection du territoire agricole</i>
LPTAA	<i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i>
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l’Occupation du territoire
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PDZA	Plan de développement de la zone agricole
PMAD	Plan métropolitain d’aménagement et de développement
REM	Réseau électrique métropolitain
RMR	Région métropolitaine de recensement
SCHL	Société canadienne d’hypothèques et de logement
TAQ	Tribunal administratif du Québec
TE	Territoire équivalent
TOD	<i>Transit-oriented development</i>
UMQ	Union des municipalités du Québec

UNA	Usage non agricole
UPA	Union des producteurs agricoles du Québec

INTRODUCTION

Les médias diffusent régulièrement des articles traitant de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal. Ces publications rapportent des faits préoccupants au sujet du pouvoir et des compétences des municipalités locales, régionales et de la communauté urbaine, de l'étalement urbain et de la protection des terres agricoles.

Pourtant, dans les années 1970 se dessinaient déjà des valeurs et principes au sein de la population puis de l'État : sauvegarder l'autonomie des municipalités, protéger la qualité de l'environnement, rationaliser l'urbanisme et contenir le développement urbain, protéger les terres agricoles (Lemay et Vachon, 1989). C'est dans ce contexte qu'ont été adoptées la *Loi sur la protection du territoire agricole* (LPTA) en 1978 et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en 1979.

Quarante ans après l'adoption de ces lois, il est pertinent de se demander si les municipalités locales et régionales ont réussi à respecter ces valeurs et principes : est-ce que les municipalités ont stoppé l'étalement urbain? Est-ce qu'elles ont contribué à la protection des terres agricoles? Ces enjeux sont d'autant plus importants que le contexte québécois est particulier. D'abord, l'agriculture occupe à peine 2 % du territoire – alors qu'en Ontario, c'est 5,5 % du territoire qui est occupé par l'agriculture, et qu'en Alberta ce pourcentage passe à 30 % (Debailleul, 2014). Ainsi, comme la part du territoire québécois constitué de sols arables est minime, son potentiel agricole est limité et d'autant plus précieux. Qui plus est, une large part du territoire agricole du Québec est situé dans des zones « de forte occupation démographique », à la différence d'autres provinces et pays (Debailleul, 2014, p. 84), ce qui fait en sorte que l'urbanisation peut exercer une pression considérable sur les zones agricoles.

L'objectif général de cet essai est d'analyser si les municipalités locales et régionales des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal, c'est-à-dire sur et autour du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), ont pu contribuer à protéger les terres agricoles depuis l'adoption de la LPTA et de la LAU il y a 40 ans, notamment en rationalisant le développement urbain.

Afin d'atteindre l'objectif général, il est nécessaire de répondre aux objectifs spécifiques suivants : brosser un portrait des pratiques actuelles des municipalités locales et régionales en matière d'aménagement du territoire et plus spécifiquement sur le plan de l'occupation du sol (périmètre d'urbanisation, plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), plan de développement de la zone agricole (PDZA), etc.); décrire le contexte législatif concernant l'aménagement du territoire; quantifier et analyser

les pertes de superficie de terres agricoles du territoire à l'étude; interpréter l'évolution de la densité de population depuis 40 ans sur ce territoire; émettre des recommandations au sujet de la conservation des terres agricoles et de la rationalisation de l'urbanisation.

Cette recherche a été effectuée au moyen d'une revue de littérature (articles scientifiques, mémoires d'organismes, articles de journaux, etc.), d'entrevues et de données provenant de sites Web gouvernementaux, notamment la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et la CMM. L'analyse a été faite au moyen de l'évaluation des processus d'aménagement du territoire des régions métropolitaine et périurbaine de Montréal.

Cet essai s'articule autour de six chapitres. Le premier décrit le contexte québécois des années 1970, avant l'arrivée de la LPTA et de la LAU. Les deuxième et troisième chapitres sont consacrés à l'examen de ces deux lois. Ensuite, le quatrième chapitre explore les résultats des deux lois, c'est-à-dire les progrès qu'elles ont permis de réaliser, mais également la continuité de la pression exercée sur la zone agricole, et ce, par plusieurs parties prenantes. Le cinquième chapitre analyse l'évolution du nombre de demandes adressées à la CPTAQ, la superficie de la zone agricole et des usages non agricoles (UNA), ainsi que la densité d'occupation du sol. Enfin, le sixième chapitre propose des recommandations afin d'optimiser l'urbanisation et protéger davantage le territoire agricole.

1. CONTEXTE QUÉBÉCOIS AVANT L'ARRIVÉE DES DEUX LOIS

Au Québec, particulièrement dans la grande région métropolitaine de Montréal, les années 1960 et 1970 ont été marquées par une agitation économique due à la mise en branle de grands chantiers d'infrastructures publiques de natures multiples : transport, énergie, éducation, santé, exposition universelle Expo 67, jeux olympiques de 1976, etc. De surcroît, cette période est caractérisée par les progrès des techniques agricoles, ce qui cause une diminution des besoins en main-d'œuvre agricole puis une attraction de cette dernière vers les grandes villes et leurs banlieues qui se développent rapidement, de façon plus ou moins contrôlée. Ces développements empiètent souvent sur les meilleures terres agricoles : la grande région de Montréal comporte les meilleurs sols arables du Québec. (CPTAQ, 2018a)

Ces grands chantiers et le développement des banlieues ont fait en sorte que les terres agricoles périurbaines sont devenues une ressource convoitée; la spéculation a fait augmenter leur valeur. Alors que certains propriétaires laissent leur terre monter en friche et veulent en tirer rapidement des profits, les agriculteurs ont peine à composer avec cette hausse de prix considérable : cette hausse de la valeur des terres occasionne une augmentation de l'impôt foncier pour les producteurs agricoles, et l'accès aux terres peut être plus difficile pour la relève. Dans ces circonstances, plusieurs études ont été réalisées et ont mis en lumière les conséquences graves d'une planification inexistante en ce qui a trait à la disparition des terres agricoles de grande qualité autour de Montréal. (CPTAQ, 2018a)

Ainsi, un constat préoccupant a été fait : plus de 20 000 hectares de terres arables de grande qualité ont été supprimés par l'urbanisation, seulement pour la grande région de Montréal, entre 1964 et 1975. Cette constatation a permis de déplorer le fait que dans le domaine de l'aménagement, il n'y avait pas de planification régionale. (Ministère des Affaires municipales, 1977)

Un besoin pressant de sauvegarde était exprimé. De 1961 à 1976, les terres agricoles cultivées chutent de 12,4 % au Québec. Cette baisse considérable était due au fait que l'urbanisation de la région métropolitaine de Montréal se déroulait sur les meilleures terres agricoles, dans la plaine du Saint-Laurent. L'étalement urbain s'y poursuivait depuis les années 1950. (Radio-Canada, 2018)

Si cette préoccupation a été exprimée, c'est que le contexte agricole québécois est particulier : les sols arables représentent une maigre fraction du territoire, soit 2 %. Cela représente un potentiel fort limité

lorsqu'on le compare avec d'autres pays. Aux États-Unis, les sols cultivés représentent 45 % du territoire, en France cette proportion grimpe à 58 %. (Venne, 2018, 27 octobre)

En 1976, le Parti Québécois arrive au pouvoir. Une nouvelle volonté politique s'impose : affronter le lobby des développeurs et des spéculateurs pour mettre fin au gaspillage du fragile patrimoine agricole du Québec, jugé nécessaire à son autonomie (Lemay et Vachon, 1989). Jean Garon fait son entrée au ministère de l'Agriculture du Québec. Le nouveau ministre a le dessein de protéger le patrimoine agricole convoité notamment par les spéculateurs. En effet, s'il a l'appui du premier ministre pour son projet de zonage agricole, Jean Garon doit faire face au ministre d'État à l'Aménagement, Jacques Léonard, ainsi qu'au monde municipal. Ce sont deux visions qui s'affrontent : la protection du territoire contre le développement de celui-ci. (Radio-Canada, 2018b.)

Parallèlement, les valeurs des années 1960 s'effritent : le centralisme, l'uniformisation des structures et le paternalisme perdent en popularité et laissent place à de nouveaux principes et idéaux. Dans les années 1970, d'une part, la population réclame l'autonomie pour les municipalités, ainsi que l'harmonisation des besoins et des ressources municipales. D'autre part sont revendiqués la rationalisation de l'urbanisme, le contrôle du développement urbain, la protection des terres agricoles et de la qualité de l'environnement. Ces deux courants vont finir par se refléter dans l'évolution du cadre législatif québécois. (Lemay et Vachon, 1989)

En 1978, le projet de loi 90 a été adopté; la LPTA est entrée en vigueur. Un an plus tard, c'est au tour du projet de loi 125; la LAU arrive en 1979. Désormais, l'aménagement du territoire québécois nécessiterait l'interrelation entre l'appareil gouvernemental et le palier régional. (Lemay et Vachon, 1989)

2. LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Dans cette section, la LAU est analysée : ses objectifs et son évolution sont expliqués, ses forces et ses faiblesses sont identifiées.

2.1 Objectifs de la loi

La réforme de la gouvernance territoriale du Québec a débuté dans les années 1960. Proulx (2016, p. 399) résume bien la situation d'alors :

« Certains biens et services typiquement collectifs n'étaient pas assumés par le secteur public, avec de nombreuses disparités et fraudes dans les services municipaux. Peu de villes disposaient d'un plan d'urbanisme ; le désordre dans l'usage du sol était considérable avec de nombreuses incompatibilités, iniquités et incohérences. (...) Les initiatives locales novatrices étaient beaucoup trop rares. »

Pour opérer une nouvelle gouvernance territoriale, l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) est créé en 1968. Il s'agit d'un organe central de planification qui conçoit le développement régional (Archives nationales du Québec, 1992). L'OPDQ élabore les schémas d'aménagement et relève du premier ministre (Rousseau, 2011). En somme, de nombreuses études ont été réalisées, des diagnostics ont été posés, des projets d'actions ont été proposés, mais la faisabilité n'a pas été une priorité et la concrétisation des projets s'est faite rare. De cet exercice est finalement ressorti le constat qu'il fallait créer de nouvelles organisations régionales. (Proulx, 2008)

En 1979, la LAU permet à l'État de concrétiser sa volonté de réorganiser la structure administrative. Cette loi représente l'élément majeur de la réforme de la structure municipale. L'aménagement du territoire a été le premier champ de compétence décentralisé par le parti alors au pouvoir, soit le Parti Québécois sous la gouverne de René Lévesque. (Lemay et Vachon, 1989) Par ailleurs, pour une compréhension plus nuancée, il faut souligner que cette volonté de réorganisation des liens avec la communauté locale vise aussi à renforcer le rôle de l'État (Klein, 2010).

Tout d'abord, la LAU a permis de créer les municipalités régionales de comté (MRC), des regroupements qui étaient à l'époque une nouvelle façon de diviser le territoire québécois, autrement dit de nouvelles entités territoriales. Ces entités ont été délimitées selon le contexte socioéconomique des communautés et le territoire d'appartenance de ces communautés : une population donnée se comporte d'une façon X

et utilise un territoire Y pour répondre à ses besoins (Proulx, 2008). Ainsi, entre 1979 et 1983, ce sont 95 MRC qui ont été créées avec quelque 1600 municipalités locales. Chaque MRC regroupe le plus souvent entre 15 et 20 municipalités locales; elle est composée d'un centre de nature urbaine et d'une couronne de municipalités dites rurales. Dans le cadre de la décentralisation amorcée par l'État, ce sont ces MRC qui deviennent responsables de la planification et de l'organisation de l'espace régional. (Lemay et Vachon, 1989)

De plus, la LAU a permis de définir ce qui est entendu par « aménagement » et « urbanisme », ainsi que les procédures à suivre pour administrer ces domaines de compétences. Cette loi a mis en branle une façon de gouverner qui repose sur le schéma régional. (Rousseau, 2011)

La LAU exige des MRC qu'elles préparent et adoptent leur schéma d'aménagement, et ce, avant une date butoir. La réalisation des schémas a provoqué de nombreux échanges entre les MRC et le gouvernement. Ainsi, la LAU a créé un dialogue important entre les deux instances. Lors de la génération des premiers schémas, les intervenants municipaux et gouvernementaux ont dû s'ajuster, car leur pratique était jusqu'alors centrée sur les contrôles réglementaires. (Ministère des Affaires municipales, 1994)

La LAU spécifie comment réaliser les plans et les règlements d'urbanisme à l'échelle locale. On y traite donc entre autres de zonage, de lotissement et de construction. Comme le conseil d'une MRC est composé des maires des municipalités locales formant cette MRC, chaque municipalité peut défendre son point de vue concernant le développement du territoire. (Lemay et Vachon, 1989)

La LAU a été conçue pour que soient respectés quatre principes réitérant le pouvoir des MRC quant à l'aménagement du territoire :

- L'aménagement est une responsabilité politique, non pas administrative, ce qui implique d'abord les élus et les citoyens;
- Les instruments d'aménagement doivent être réalisés en informant, en consultant et en faisant participer les citoyens;
- L'aménagement est une compétence partagée entre le gouvernement, les MRC et les municipalités locales, et ces trois paliers ont leurs propres responsabilités;
- L'aménagement nécessite la concertation des parties prenantes. (Lemay et Vachon, 1989)

Ainsi, l'adoption d'un schéma d'aménagement nécessite la conciliation entre les municipalités locales, les MRC et le gouvernement. La LAU permet la décentralisation en ce qui a trait à l'aménagement du territoire : ce sont les MRC qui obtiennent le pouvoir et la responsabilité de réaliser le schéma d'aménagement. Par ailleurs, la LAU spécifie dans plusieurs articles que le gouvernement du Québec garde la responsabilité de déterminer les orientations gouvernementales en matière d'aménagement. Ces orientations apparaissent dans un document préparé par le ministre des Affaires municipales. Un schéma d'aménagement, une modification ou une révision entrent en vigueur seulement après leur attestation gouvernementale. Cette attestation est obtenue si le schéma est conforme aux orientations gouvernementales. L'objectif du schéma d'aménagement est d'aiguiller et harmoniser les réglementations locales d'urbanisme à l'échelle de la MRC. À leur tour, les municipalités locales doivent produire une réglementation conforme, cette fois aux objectifs du schéma d'aménagement de leur MRC, pour que celle-ci puisse entrer en vigueur. (Chouinard, 2009; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1)

De plus, la LAU a pour objectif de freiner l'étalement urbain, un phénomène déjà dénoncé à cette époque notamment par les journalistes, les écologistes, les agriculteurs et les universitaires. L'État a réagi à cette dénonciation en incluant dans la loi le concept du périmètre d'urbanisation, une zone déterminée devant contenir l'expansion de la ville. (Mercier et Côté, 2012)

En 1994, le ministère des Affaires municipales publie Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un aménagement concerté du territoire. Comme son nom l'indique, on y trouve les orientations du gouvernement, 15 ans après l'arrivée de la LAU et de la mise en branle de la conception des premiers schémas régionaux. En 15 ans, plusieurs préoccupations sont apparues, dont la protection de l'environnement. Les orientations contenues dans la publication de 1994 serviront à créer les schémas révisés. (Ministère des Affaires municipales, 1994)

2.2 Évolution de la loi

Depuis 1979, la LAU a été modifiée presque chaque année (Fontaine, 2019) et il serait fastidieux d'énumérer ici tous les changements. Les changements présentés ci-dessous représentent les principaux ajouts liés au sujet de ce travail.

Tout d'abord, des pouvoirs urbanistiques existants ont été élargis. En 1993, une plus grande importance est donnée aux schémas d'aménagement. Après une évaluation des premiers schémas produits par les MRC, les contenus obligatoire et facultatif sont bonifiés et le document complémentaire prend de l'importance. Ainsi, les MRC peuvent avoir un rôle plus important sur le plan de la réglementation d'urbanisme. (Fontaine, 2019) D'ailleurs, en 2002, l'appellation « schéma d'aménagement » sera modifiée et deviendra « schéma d'aménagement et de développement » (Rousseau, 2011).

Vers 2000 sont nées les Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec. Si la LAU a créé au départ les MRC, auxquelles elle a attribué une compétence en aménagement du territoire régional, elle confère aujourd'hui cette même compétence aux communautés (Rousseau, 2011).

Progressivement, des règlements discrétionnaires sont venus s'ajouter aux règlements normatifs des municipalités locales. Ces ajouts ont été effectués afin de favoriser un aménagement optimal et instaurer un dialogue avec les promoteurs. Ainsi, les projets peuvent être évalués au cas par cas, selon des critères. En 2009 est ajoutée à la loi la possibilité d'assujettir l'obtention d'un permis de lotissement à la réalisation d'une expertise par le demandeur. Ainsi, le conseil est suffisamment informé : il sait s'il y a lieu d'émettre le permis, et ce, sous quelles conditions, en tenant compte des contraintes naturelles auxquelles le projet est lié. (Fontaine, 2019)

En 2011, le ministre libéral Laurent Lessard a présenté le projet de loi n° 47 *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. Ce projet de loi devait instituer un régime favorisant un aménagement et un développement du territoire responsables, selon les principes du développement durable. (*Projet de Loi n° 47 sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, 2011) Il s'agissait de la première grande révision de la LAU (Rousseau, 2011). Le gouvernement jugeait utile de réviser cette loi, d'abord parce que le contexte avait changé depuis 1979, mais aussi pour alléger la loi devenue complexe au fil des modifications, pour réduire les délais de réalisation des schémas d'aménagement et plan d'urbanisme, puis pour répondre au souhait des municipalités qui veulent une plus grande autonomie. Cette grande réforme visait notamment à faire en sorte que les pratiques d'aménagement et d'urbanisme contribuent davantage au développement durable des territoires, et que la planification de l'aménagement soit plus efficiente. Ce projet de loi prévoyait le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement vers 2014 et la mise en place d'une aide technique pour les autorités municipales afin d'éduquer, changer les habitudes et « favoriser une démarche globale, cohérente et intégrée du

développement du territoire ». (Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, s. d., p. 2) Néanmoins, en 2012 ont eu lieu les élections générales provinciales; le Parti libéral a dû céder le pouvoir au Parti Québécois, et le projet de loi est mort au feuillet.

En 2017, les pouvoirs réglementaires de zonage et de lotissement des municipalités locales ont été bonifiés. Il en résulte notamment que le règlement de zonage peut exiger des mesures complémentaires à celles de l'article 113, pour disposer et normaliser les usages et activités sur le territoire. (Fontaine, 2019) Enfin, il faut souligner le fait que le gouvernement du Québec a commencé en 2017 des travaux visant le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Ces travaux sont toujours en cours.

2.3 Forces et faiblesses de la loi

Comme mentionné précédemment, la LAU a permis la création des MRC. Ces « assises supra-locales » (Proulx, 2016, p. 401) sont considérées comme une force de la LAU. Depuis maintenant quatre décennies, les MRC progressent toujours afin d'organiser divers services publics sur le territoire, dont l'aménagement. La force des MRC réside dans le fait qu'elles sont à proximité de la communauté, qu'elles servent une masse critique de bénéficiaires et qu'elles favorisent l'implication des élus locaux. De plus, les MRC sont multifonctionnelles. (Proulx, 2016) Elles doivent voir notamment aux orientations quant à l'aménagement du territoire et au plan de gestion des matières résiduelles – ce sont des compétences obligatoires – mais elles possèdent aussi des compétences facultatives, comme adopter un plan de développement de leur territoire, constituer des règlements d'urbanisme de nature discrétionnaire, réglementer l'abattage d'arbres, etc. (Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire [MAMROT], 2010) Cette flexibilité permet aux MRC de choisir des compétences selon les caractéristiques de leur territoire et selon les besoins exprimés par les communautés locales (Proulx, 2016).

Ensuite, comme la LAU nécessite la collaboration des MRC avec l'État et avec les municipalités locales, il en résulte des accomplissements qui ont bénéficié des forces de chaque palier : les acteurs régionaux et locaux ont pu formuler leurs revendications, puis l'État a pu encadrer la réforme et permettre de surmonter plusieurs obstacles politiques et administratifs. (Proulx 2016)

Enfin, dans un exercice de synthèse, Fontaine (2019) souligne que la LAU a fait progresser l'urbanisme québécois en raison de la planification exigée par la loi. Cette notion de planification a dû être intégrée dans la réglementation et s'est concrétisée au sein des municipalités. Il mentionne également que la possibilité d'établir une réglementation d'urbanisme à caractère discrétionnaire, arrivée quelques décennies après son adoption, a généré un urbanisme plus flexible et a permis de favoriser l'amélioration des projets des conseils.

Toutefois, la LAU présente aussi des faiblesses qui ont été identifiées par plusieurs auteurs et organisations. Tout d'abord, il faut savoir que la LAU est arrivée à la fin des années 1970, une décennie où la montée de nouvelles valeurs s'est fait sentir – l'État-Providence, avec son uniformisation des structures et son paternalisme, n'était plus vu comme un modèle satisfaisant. Ces nouveaux principes étaient notamment de sauvegarder l'autonomie municipale et de contenir le développement urbain, et ces principes se réaliseraient au moyen d'un appareil décentralisé. (Lemay et Vachon, 1989) En 1979, La LAU a été présentée par le Parti Québécois, plus précisément par son ministre d'État à l'Aménagement Jacques Léonard, comme étant une loi décentralisatrice. Ce concept était une approche prônée entre autres par ce parti politique. D'ailleurs, tout juste deux ans auparavant, le Livre blanc sur la décentralisation de René Lévesque était publié par le Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation. Malgré l'emphase donnée à ce concept par les parlementaires, certains auteurs ont contesté le caractère décentralisateur de la LAU. (Rousseau, 2011)

Le juriste Lorne Giroux, aujourd'hui juge à la Cour d'appel, est l'un de ces auteurs. Peu après l'arrivée de la loi, ce dernier critique l'application de la LAU : il affirme que le gouvernement abuse de son pouvoir de désaveu en ce qui a trait aux règlements de contrôle intérimaire dans le but de prescrire ses volontés aux MRC :

« Malgré la rhétorique officielle de la décentralisation, l'application concrète de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* révèle une tendance centralisatrice jusqu'ici inconnue qui va jusqu'à imposer de force aux collectivités locales l'adoption d'un contenu réglementaire déterminé par le ministère des Affaires municipales. Ce qui a été vendu comme étant l'instrument par excellence de la décentralisation devient le véhicule privilégié de la volonté ministérielle par l'utilisation du pouvoir de désaveu! » (Giroux, 1983, p. 128)

Cependant, cette critique de la LAU date d'une époque où des règlements de contrôle intérimaires étaient adoptés et pendant laquelle le gouvernement utilisait souvent un pouvoir de désaveu. (Rousseau, 2011)

D'autres auteurs, comme Gagnon, affirment que le pouvoir de réglementer des MRC n'est possible que s'il convient aux prérogatives de l'État. Il soutient que l'État exerce un contrôle sur les plans administratif et politique, et même sur la fonction principale des MRC, c'est-à-dire la réalisation du schéma d'aménagement. Il ajoute que les MRC n'ont pas de pouvoir autonome de taxation ce qui empêche l'autonomie fiscale, et que les représentants des MRC ne sont pas élus directement, car leur mandat origine des municipalités locales, non pas des MRC (sauf pour les villes-MRC et les MRC dont les préfets sont élus au suffrage universel), ce qui le mène à conclure que la LAU n'opère pas une réelle décentralisation. (Gagnon, 1984)

Un peu plus récemment, St-Amour (2000) a aussi critiqué la LAU. En parlant de la révision des schémas et des règlements de contrôle intérimaire, le juriste et urbaniste a affirmé que si la LAU a suscité des espoirs de décentralisation, il en a résulté en réalité une « tutelle renforcée de l'État sur les administrations municipales » (St-Amour, 2000, p. 403).

Qui plus est, la Fédération québécoise des municipalités critique la LAU et demande sa réforme, entre autres pour pouvoir opérer un développement durable. La fédération affirme que le processus décentralisé de l'aménagement est paradoxalement contrôlé par une gestion centralisée des ministères :

« Décentralisation ne doit pas signifier diktat, retrait ou abandon, mais plutôt accompagnement, conciliation et dialogue. Ainsi, la déconcentration de l'administration vers des directions régionales devenues responsables par la valorisation du processus d'aménagement est une condition essentielle pour une utilisation durable des ressources et du territoire. » (Dubois et Demers, 2019)

Par ailleurs, Rousseau (2011) présente plusieurs aspects de la LAU à caractère décentralisateur et d'autres qui sont davantage liés à la centralisation. Plutôt que de pencher d'un côté ou de l'autre (loi décentralisatrice ou centralisatrice), il propose une nouvelle qualification, soit celle de semi-décentralisatrice. Il propose ce concept parce qu'il juge que les auteurs qui qualifient la LAU de centralisatrice le font de façon modérée ou dans un contexte bien spécifique, et que ceux qui jugent la LAU décentralisatrice le font avec réserve ou selon une approche minimaliste. Selon Rousseau (2011), ce concept de semi-décentralisation est pertinent, car il permet de caractériser des situations qui ne concernent ni tout à fait la centralisation, ni complètement la décentralisation, entre autres pour les articles qui concernent le schéma d'aménagement.

En fin de compte, cette qualification de semi-décentralisatrice pourrait être considérée comme une force de la LAU. Même si elle ne crée pas totalement l'égalité entre les MRC et l'État, il n'en demeure pas que la LAU et les MRC, si elles sont comparées à la situation antérieure – soit à l'OPDQ et à ses schémas qu'elle pouvait créer seule et à cette époque où les élus locaux pouvaient moins facilement livrer leur opinion à propos de l'aménagement du territoire fait par le gouvernement –, ont tout de même permis de progresser vers une certaine égalité. (Rousseau, 2011)

Autrement qu'en traitant du concept de décentralisation, d'autres faiblesses de la LAU ont été identifiées. L'une de ces faiblesses est d'avoir contribué à engendrer une planification territoriale trop peu dirigée vers l'action, vers le dynamisme territorial. Les façons de faire utilisées sont surtout de nature réactive, peu proactive. Les planificateurs ont peu innové, préférant s'intéresser à « l'allocation rationnelle des ressources publiques et la protection d'intérêts corporatistes sur les territoires » (Proulx, 2008, p. 20) Proulx (2008) considère que les planificateurs ont trop insisté sur la préservation des systèmes territoriaux actuels, et pas assez sur l'innovation.

En outre, certains prétendent que les pouvoirs réglementaires actuels engendrent un urbanisme fonctionnaliste, c'est-à-dire la séparation des fonctions, plutôt qu'une réglementation qui serait basée sur les formes urbaines (Fontaine, 2019). L'urbaniste Jean-François Sabourin, conseiller aux politiques à l'Union des municipalités du Québec (UMQ) abonde dans le même sens : la LAU est de nature fonctionnaliste et ne favorise pas la mixité des usages; elle a été créée dans les années 1970, à une époque où la mobilité se résumait souvent à l'utilisation de la voiture. Pour ces raisons, la LAU pourrait être revue en profondeur afin d'être mieux adaptée aux réalités actuelles (J.-F. Sabourin, entrevue téléphonique, 6 juin 2019). Par exemple, selon la présidente du Comité sur les changements climatiques de l'UMQ et mairesse de Sainte-Julie, Suzanne Roy, un aménagement du territoire durable, considérant les émissions de GES et les changements climatiques, devrait aujourd'hui favoriser le transport collectif (Roy, 2017).

Dernièrement, l'Alliance Ariane (s. d.), qui a pour membres notamment l'organisme Vivre en Ville, l'Ordre des Urbanistes du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA) et la Fondation David Suzuki, a déclaré que l'action gouvernementale concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme est disséminée dans de nombreuses législations et ne possède pas de vision d'ensemble, une constatation que fait également la

juriste Isabelle Chouinard (2009). En effet, pour appliquer les règles en matière d'aménagement et d'urbanisme, connaître la LAU ne suffit pas. Les municipalités doivent être au fait des contenus d'autres lois comme la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, la *Loi sur les compétences municipales*, des lois annuelles, etc. Or, cette dispersion est peu conviviale, sauf pour un juriste expérimenté. Alliance Ariane renchérit en affirmant que « cet éclatement décisionnel est responsable, dans les collectivités, de nombreuses incohérences dont les conséquences environnementales, sociales et économiques sont coûteuses pour l'ensemble de la société québécoise ». (Alliance Ariane, s. d.)

Jusqu'à maintenant, 17 municipalités ont signé la déclaration de l'Alliance Ariane : Montréal, Laval, Gatineau, Sherbrooke, Trois-Rivières, Saint-Jean-sur-Richelieu, Saint-Bruno-de-Montarville, Mont-Saint-Hilaire, Granby, Victoriaville, Marieville, Saint-Césaire, Rougemont, Saint-Mathias-sur-Richelieu, La Macaza, Durham-Sud et la MRC de Rouville. Ces villes, villages et MRC ont joint le mouvement qui demande la venue d'une politique nationale d'aménagement du territoire pour contrecarrer la tendance actuelle à aménager des milieux de vie peu résilients, coûteux à entretenir et favorisant un mode de vie dommageable pour l'environnement. (Alliance Ariane, s. d.)

3. LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

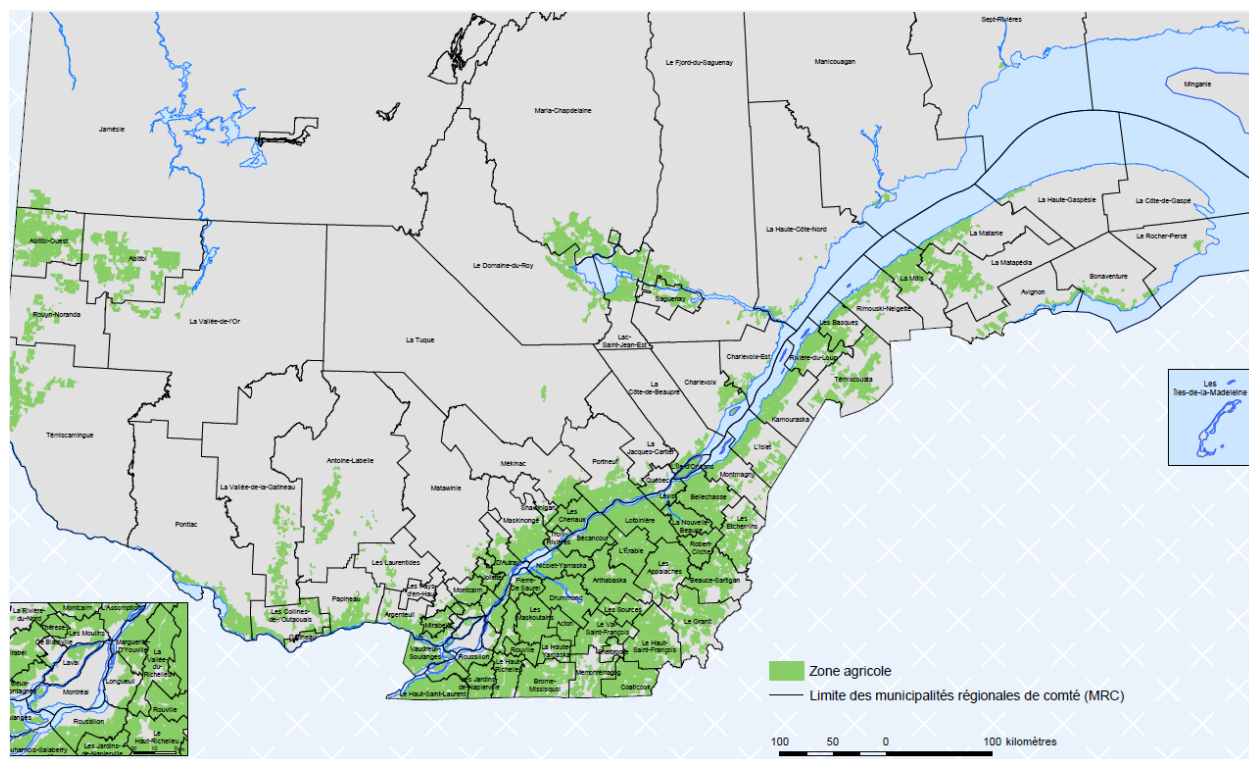
Qui traite d'aménagement du territoire ne peut passer outre la dimension agricole de celui-ci. Si, d'une part, il y a une volonté d'aménager le territoire de façon cohérente et rationnelle, d'autre part la protection de celui-ci doit aussi être abordée. Dans cette optique, un an avant l'arrivée de la LAU, le Québec s'est doté de la LPTA – qui sera bonifiée et renommée *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) en 1996. La présente section de ce travail présente les objectifs de la LPTAA, ainsi que son évolution, ses forces et ses faiblesses.

3.1 Objectifs de la loi

Selon l'ex-avocat de la CPTAQ, Pierre Legault, avant la venue de la LPTA en 1978, très peu de municipalités ont utilisé les pouvoirs du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes* à leur disposition pour réglementer l'aménagement de leur territoire. Ainsi, l'usage du sol n'était pas ou très peu réglementé. (UPA, 2018c) Avec l'adoption de la LPTA, la pérennisation du territoire agricole a été rendue possible, ainsi que la protection des activités agricoles dans la zone verte. (CPTAQ, 1999a) Le gouvernement alors en place a concrétisé sa volonté de protéger les sols agricoles rares au Québec (2 % du territoire, voir la figure 3.1 ci-dessous) et non renouvelables (Ouimet, 2009). La LPTA a été mise en place pour freiner, en particulier dans l'espace périurbain, l'utilisation des meilleures terres du Québec à des fins autres qu'agricoles (Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois [CAAAQ], 2008). Selon le ministre de l'Agriculture ayant participé à l'élaboration de la LPTA, Jean Garon, cette loi ainsi que d'autres mesures mises en place pour soutenir l'agriculture, avaient pour objectif ultime d'assurer l'autosuffisance alimentaire du Québec (Garon, 2013).

Avec de tels objectifs, la loi devait avoir du mordant. Ainsi, la LPTA prévaut sur toute disposition incompatible provenant d'une autre loi applicable à une municipalité ou communauté, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un plan directeur ou d'un règlement municipal. (CPTAQ, 2018a)

La LPTAA interdit l'utilisation d'un lot zoné agricole à une fin commerciale, résidentielle, industrielle ou institutionnelle, c'est-à-dire à une fin autre que l'agriculture (article 26). Elle interdit également le morcellement des terres agricoles (articles 28 et 29). (UPA, 2018a)



Afin de protéger le territoire et les activités agricoles, la CPTAQ doit rendre ses décisions en se basant sur des critères bien établis; certains sont obligatoires, d'autres sont facultatifs. Les critères suivants sont obligatoires, c'est-à-dire que pour toute demande, la CPTAQ doit décider en se basant sur :

- 1° « le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants;
- 2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture;
- 3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation des lots avoisinants;
- 4° les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale;
- 5° la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement, telle que définie par Statistique Canada ou un lot compris dans le territoire d'une communauté;
- 6° l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles;
- 7° l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol dans la municipalité et dans la région;
- 8° la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture;
- 9° l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité régionale de comté, une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique;
- 10° les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie;
- 11° le cas échéant, le plan de développement de la zone agricole de la municipalité régionale de comté concernée. » (LPTAA, article 62)

Selon Côté, Mercier et Roy (2014), les huit premiers critères comportent l'idée que les activités non agricoles sont légitimes en zone agricole pour autant qu'elles ne nuisent pas à une activité agricole, alors que les 9^e et 10^e critères, adoptés en 1989 et 1996, annoncent une ouverture à des activités non agricoles pouvant être utiles à la population locale. Cette ouverture représente une évolution dans le régime d'aménagement québécois. Cette évolution sera bientôt abordée dans la section suivante.

Somme toute, pour chaque demande, la CPTAQ doit prendre en compte les contextes agricole, environnemental, social et économique, en plus de considérer les caractéristiques régionales et les critères d'aménagement (L'Hérault et Simard, 2015).

La CPTAQ peut aussi prendre en considération ces deux critères facultatifs :

- « 1° un avis de non-conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement transmis par une municipalité régionale de comté ou par une communauté;
- 2° les conséquences d'un refus pour le demandeur. » (LPTAA, article 62)

Aussi, dans le cas d'une demande d'utilisation d'un lot à des fins autres que l'agriculture, la municipalité ou la communauté demanderesse doit avant tout montrer qu'il n'y a pas d'autre espace approprié à son projet hors de la zone agricole de la municipalité. Dans le cas d'une demande d'exclusion de la zone agricole, la municipalité doit démontrer que l'exclusion permettrait d'atteindre un objectif de développement exprimé dans le schéma d'aménagement. (CPTAQ, 1999)

3.2 Évolution de la loi

Comme la LAU, la LPTAA a été modifiée à plusieurs reprises. Les mesures de protection et les critères d'analyse ont été bonifiés, entre autres pour tenir compte des caractéristiques régionales. Entre 1987 et 1992, pour répondre aux besoins des MRC, les limites de la zone agricole ont été revues afin que celles-ci concordent avec les schémas d'aménagement et de développement à venir (Ouimet, 2009; UPA, 2018c).

En 1996, le législateur a intégré la protection des activités agricoles dans la LPTA, qui a ainsi été renommée LPTAA. Alors qu'auparavant la LPTA visait strictement le contrôle de l'utilisation du sol, des dispositions ont été ajoutées pour dorénavant favoriser la cohabitation des activités agricoles et non agricoles. (Chouinard, 2009) Cet ajout comporte entre autres la reconnaissance du « droit de produire », qui permet aux agriculteurs de pratiquer l'agriculture, dans des zones spécifiques, à l'abri de toutes mesures qui viendraient interdire ou nuire aux activités agricoles. Cette réforme aurait été implantée en réaction à une volonté des municipalités d'intervenir dans l'aménagement de la zone verte. (Côté, Mercier et Roy, 2014)

En 1997, l'article 59 a introduit le concept des demandes à portée collective; en 2001, certaines dispositions de cet article ont été modifiées. En somme, ces demandes à portée collective permettent aux municipalités de s'engager davantage en matière de protection du territoire et des activités agricoles, grâce à une planification à long terme de la fonction résidentielle dans la zone agricole (UPA, 2018a). Ainsi, des résidences peuvent être implantées dans la zone agricole, grâce à une négociation entre la CPTAQ et

une MRC. Il s'agit d'un zonage dans la zone agricole, un « zonage de deuxième niveau », pour ainsi dire, qui ne peut être possible que sur des îlots déstructurés. (Mercier et Côté, 2012, p. 132). Selon Mercier et Côté (2012), cette mesure qui a été implantée pour harmoniser la LAU et la LPTAA, donne un nouveau pouvoir à la MRC concernant le zonage de sa zone agricole. Qui plus est, cette harmonisation permet une implantation résidentielle en zone agricole, ce qui est contraire à la nature même de la zone agricole. Enfin, en 2017, les PDZA sont ajoutés dans les critères d'analyse utilisés par la CPTAQ pour traiter les demandes soumises. (UPA, 2018a)

3.3 Forces et faiblesses de la loi

Pour certains, cette évolution législative a permis à la LPTAA de demeurer forte jusqu'à aujourd'hui. C'est l'opinion de l'UPA, entre autres. (UPA, 2018a) Selon le président général de l'UPA, Marcel Groleau, la LPTAA demeure encore aujourd'hui un élément important de la législation québécoise. Elle a permis de conscientiser davantage les Québécois de l'importance de la protection du territoire agricole. De plus, cette loi a fait en sorte que plusieurs municipalités ont dorénavant à cœur la protection de la zone agricole. Le président affirme que l'étalement urbain n'a pas été enrayé par la LPTAA, mais que la situation actuelle est meilleure que si la LPTAA n'avait pas été adoptée. Somme toute, ce dernier juge que le bilan de la LPTAA est positif. Aussi, selon l'ex-avocat de la CPTAQ, Pierre Legault, la LPTAA a fait en sorte que l'intérêt collectif de protéger les terres agricoles a prévalu sur l'intérêt particulier. Quant au directeur général de la CMM, Massimo Iezonni, il souligne le fait que la CPTAQ est un organisme-conseil indépendant, non pas un conseil d'élus, qui est en mesure de rendre des décisions qui pourraient être difficiles à prendre collectivement. (UPA, 2018c)

Pour d'autres, comme l'initiateur de la LPTA, Jean Garon, la LAU a fait en sorte que la zone agricole a été triturée, « taponée » pour employer sa propre expression (Garon, 2013, p. 248), puis la LPTAA a été dénaturée et affaiblie, spécifiquement à cause du concept d'« utilisation dynamique du territoire » qui aurait introduit dans la loi les notions de cohabitation, d'atténuation, d'accommodement, qui ont fini par affecter « le cœur même de la loi, soit la primauté de l'agriculture en zone agricole » (Garon, 2013, p. 253). En 2013, Jean Garon affirmait que la LPTA était un « joyau de la couronne » à ses débuts, mais que ce joyau n'était aujourd'hui « qu'un pâle reflet de lui-même » (Garon, 2013, p. 254).

En 2008, les audiences régionales et nationales tenues lors de la CAAAQ ont permis de recueillir les constats et propositions des participants. La protection du territoire agricole faisait partie des préoccupations exprimées. De nombreux intervenants ont identifié quelques faiblesses de la LPTAA. Plusieurs ont affirmé souhaiter un renforcement de la LPTAA pour préserver le patrimoine agricole québécois, particulièrement en milieu périurbain. Toutefois, les participants souhaitaient que la LPTAA puisse favoriser l'implantation de fermes de tailles variables et d'activités complémentaires à l'agriculture, surtout en milieu rural. Certains observateurs ont déploré le fait que le cadre légal permet que les décisions de la CPTAQ puissent être portées en appel au Tribunal administratif du Québec, puis à la Cour supérieure, car cela alourdit et judiciarise la gestion du territoire agricole, cela pourrait même nuire à la poursuite des objectifs de cette loi adoptée pour protéger le territoire agricole. Enfin, des élus municipaux ont demandé une meilleure harmonisation de la LPTAA et de la LAU. (CAAAQ, 2008)

Une autre faiblesse de la LPTAA réside dans la façon dont sont gérés les UNA. La CPTAQ comptabilise les hectares exclus de la zone agricole, mais elle ne semble pas faire de même pour les UNA. Ce qui lui permet de dire que depuis le début des années 1990, seuls 459 hectares ont été perdus. Or, depuis 1994, 66 000 hectares ne peuvent plus être cultivés à cause des UNA, comme l'exploitation de sablières et de gravières, le passage de lignes électriques, la construction de résidences, etc. Même si ces pertes ne sont pas comptabilisées par la CPTAQ, il n'en demeure pas moins que ces hectares de terres agricoles sont perdus. (J. Mercier, 2018)

Certaines parties prenantes mentionnent également que la LPTAA pourrait être plus innovante pour faire face aux défis actuels. C'est le point de vue de la professeure titulaire à la faculté de droit de l'Université Laval, Geneviève Parent, qui affirme qu'une financiarisation des terres agricoles est aujourd'hui observée et que la CPTAQ devrait posséder tous les outils juridiques pour protéger les terres agricoles de cette forme d'accaparement. (UPA, 2018c)

Il convient maintenant de s'intéresser aux forces et faiblesses de la LPTAA identifiées par des auteurs du milieu universitaire. Certains chercheurs y vont d'une appréciation globale de la LPTAA : cette dernière a été adoptée à un moment critique et « a probablement sauvé l'agriculture périurbaine de la région de Montréal d'une déstructuration généralisée » (Dumoulin et Marois, 2003, p. 355). Selon ces derniers, l'application rigide de la LPTAA a forcé les acteurs des milieux municipal et immobilier à changer leur perception du développement et de l'agriculture. Ainsi, le développement origine maintenant de « noyaux

déjà urbanisés » (p. 355) et plusieurs municipalités voient maintenant leur zone agricole comme un atout potentiel pour leur développement. À cet égard, les auteurs donnent la ville de Laval en exemple.

D'autres chercheurs identifient des forces et faiblesses en lien avec des articles bien précis de la loi. Mercier et Côté (2012) s'attardent sur le fait que la LPTAA peut autoriser des UNA en zone agricole, entre autres des usages résidentiels, si cela ne menace pas la pratique de l'agriculture. Selon eux, il en résulte une urbanisation diffuse. Aussi, puisque la LPTAA juge légitime une réduction de zone agricole – s'il n'y a pas ailleurs sur le territoire municipal un espace approprié et disponible – elle veille, d'une certaine façon, à ce que l'urbanisation puisse se poursuivre (article 65.1) (Mercier et Côté, 2012). Doit-on qualifier ce paradoxe de force ou de faiblesse, pour cette loi qui a été adoptée d'abord et avant tout pour protéger l'agriculture? Ici, il est difficile de saisir si les deux auteurs voient cet aspect de la loi comme une force ou une faiblesse. Par ailleurs, Mercier et Côté notent clairement une force de la LPTAA lorsqu'ils qualifient l'article 59 d'« inspirant exemple de compromis » (2012, p. 146). Selon eux, il s'agit d'une première phase menant à une urbanisation de la campagne qui soit responsable, car même si les UNA peuvent être permis à l'intérieur d'une zone agricole, il demeure clair que l'objectif de la LPTAA est de préserver les terres arables. Aussi, l'article 59.2 précise que l'autorisation doit s'inscrire dans « une perspective de développement durable des activités agricoles ». Il est intéressant de souligner que si ces auteurs jugent que ce mode de planification instigué par le président de la CPTAQ de 1986 à 2004, Bernard Ouimet, est un compromis intéressant, il en est tout autre de la part de Jean Garon. En effet, ce dernier souligne clairement que « le développement résidentiel en zone agricole mènera toujours à un recul de l'agriculture » (Garon, 2013, p. 253).

Côté, Mercier et Roy (2014) affirment qu'un examen approfondi du régime québécois d'aménagement permet de détecter un « contrepoint » à l'agriculture, une « finalité bucolique » (p. 400), car ce régime n'est pas complètement opposé à une implantation résidentielle à des fins non agricoles dans la zone agricole. Cette visée bucolique n'apparaît pas dans le discours officiel du ministre de l'Agriculture, mais elle reçoit un « soutien discret et furtif, dont les indices sont disséminés parmi les dispositions du régime » (p. 401). L'occupation des îlots déstructurés et l'introduction de distances séparatrices sont deux éléments révélateurs à ce point de vue. Ce contrepoint est considéré comme une faiblesse de la LPTAA, car si le législateur sert la finalité bucolique, il ne l'assume pas entièrement, ce qui cause une ambivalence problématique. Selon Côté, Mercier et Roy (2014), le législateur devrait assumer ouvertement ce type d'urbanisation, tout en l'assujettissant aux principes du développement durable. De plus, ces auteurs

soulignent le fait que la LPTA a été adoptée à la fin des années 1970 et qu'elle soutient une agriculture de type industriel. Or, aujourd'hui, ce modèle est remis en question par plusieurs parties prenantes institutionnelles : ce modèle comporte des limites et il impacte la biodiversité et la vitalité des territoires.

La juriste Isabelle Chouinard (2009) a consacré son mémoire à l'étude de l'harmonisation de la LAU et de la LPTAA arrivée en 1996. Selon la spécialiste en droit municipal, les réformes législatives qui ont modifié la LPTAA ont fini par imposer aux municipalités un « carcan juridique » en ce qui a trait à leurs pouvoirs réglementaires. En effet, avant 1996, la LAU et la LPTA fonctionnaient à peu près parallèlement. Toutefois, Chouinard (2009) avance que le pouvoir des municipalités en matière de réglementation des activités agricoles en zone agricole a été restreint lorsque la LPTA est devenue le LPTAA. Après avoir analysé la jurisprudence, cette dernière déplore entre autres le fait qu'une municipalité « ne peut pas interdire tout usage agricole sur un lot situé en zone agricole provinciale, et ce, même si ce lot a fait l'objet d'une autorisation d'utilisation à une fin autre que l'agriculture par la CPTAQ ». (p. 34) Elle ajoute également que « l'incompatibilité d'un texte réglementaire adopté par une municipalité avec la LPTAA peut s'inférer des effets produits par ce règlement » (p. 34). Pour ce dernier point, elle donne l'exemple de l'incompatibilité avec la LPTAA d'un règlement municipal qui interdirait toute coupe à blanc, car ce règlement empêcherait ainsi la mise en culture (l'activité agricole). De plus, Chouinard (2009) affirme que pour mettre en place le régime de protection des activités agricoles, le législateur a choisi d'adapter voire de contrôler les régimes d'aménagement, c'est-à-dire les schémas d'aménagement des MRC, ce qui diminue le pouvoir réglementaire local. Chouinard (2009) rappelle que les municipalités locales doivent réglementer en « stricte conformité avec les dispositions édictées par les MRC » (p. 44), ce qui peut faire en sorte que les règlements locaux soient rigidelement encadrés.

L'auteure conclut son mémoire en mentionnant que le cadre législatif en urbanisme applicable en zone agricole est devenu, au fil des réformes, de plus en plus complexe. Non seulement des dispositions législatives sont venues limiter les pouvoirs municipaux, mais en plus ces limitations apparaissent dans les dispositions transitoires et finales de lois annuelles, non pas dans la LAU et la LPTAA. Il en résulte, selon Bouchard (2009), un cadre législatif peu convivial et compréhensible pour les juristes d'expérience seulement, alors que ces règles doivent être appliquées par les municipalités locales. Qui plus est, ce cadre législatif complexe est jumelé à des orientations gouvernementales parfois obscures et floues qui permettent notamment au ministère des Affaires municipales de « réviser entièrement l'opportunité des décisions prises par les MRC » (p. 207).

En définitive, plusieurs forces de la LPTAA ont été identifiées par les différentes parties prenantes, ainsi que de nombreuses faiblesses. Il convient de souligner le fait qu'un même élément de la LPTAA peut être considéré comme une force et une faiblesse. Par exemple, une force identifiée par une partie prenante du domaine municipal peut être considérée comme une faiblesse par une autre du milieu agricole, et vice-versa.

4. PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

Outre la LAU et la LPTAA, les MRC et les municipalités locales doivent prendre en considération les orientations gouvernementales. En 1994, le ministère des Affaires municipales a publié le document intitulé *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – Pour un aménagement concerté du territoire*. Ce document, qui s'adresse aux MRC et communautés urbaines, sert à faire connaître les intentions gouvernementales au sujet de l'aménagement. Il contient les attentes du gouvernement, spécifiquement pour la révision des schémas d'aménagement. La répartition des tâches et responsabilités des différents acteurs y est spécifiée. Ce document comporte trois grandes sections. La première concerne la gestion de l'urbanisation; les orientations visent notamment à consolider les espaces urbanisés et à utiliser rationnellement l'espace pour l'urbanisation à venir. Un schéma d'aménagement révisé devra donc, par exemple, préciser les actions qui seront posées pour densifier le développement, et tenir compte des impacts d'une extension urbaine sur la protection des terres agricoles. La deuxième section concerne la mise en valeur intégrée des ressources; les orientations ont pour but de pérenniser le territoire et ses ressources. La troisième section traite du renforcement des structures municipales; les orientations visent l'amélioration des capacités administratives et financières des municipalités. À cet égard, il faut rappeler que l'étalement urbain est considéré comme une forme de développement qui rend plus difficiles la planification et l'utilisation efficiente des ressources. (Ministère des Affaires municipales, 1994)

Ensuite, en 1997 et en 2001, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a publié un document complémentaire qui comporte les orientations gouvernementales au sujet de la protection du territoire et des activités agricoles. Ces orientations sont liées à la modification de la LPTA, qui devient la LPTAA. Somme toute, le gouvernement s'attend à ce que le territoire agricole soit planifié et développé en priorisant les activités agricoles, et ce, en respectant les particularités régionales, le tout dans une perspective de développement durable. (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2001)

Un autre important document d'orientations a été publié en 2011 : l'Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la CMM en vue de l'élaboration d'un PMAD. On y trouve les attentes gouvernementales actualisées pour la région métropolitaine de Montréal. Cette publication sert à soutenir la CMM pour l'élaboration de son PMAD, mais elle vise également les MRC du territoire de la CMM, car ces dernières doivent tenir compte de ces orientations pour la révision de leur schéma d'aménagement. Il faut comprendre que le respect des orientations dans un document de planification ou de réglementation d'une MRC ou d'une communauté est déterminant pour autoriser son

entrée en vigueur (MAMROT, 2010). L'addenda de 2011 comporte dix orientations liées à neuf préoccupations qui étaient déjà exprimées dans un document produit lors de l'entrée en fonction de la CMM, soit le Cadre d'aménagement 2001-2021. (MAMROT, 2011) Il est pertinent d'exposer ici les préoccupations et orientations en lien avec le sujet de ce travail. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4.1 Orientations favorisant la protection du territoire agricole (tiré de : MAMROT, 2011, p. 9-33)

Préoccupation : « Une stratégie d'urbanisation visant à limiter les coûts des infrastructures et équipements collectifs à l'intérieur et à l'extérieur de la région métropolitaine de recensement de Montréal »	
Orientation 1 : « Consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposent déjà des infrastructures et des services, tels que l'approvisionnement en eau potable, les infrastructures de transport collectif, le traitement des eaux usées, l'électricité, les écoles, les routes. »	Attentes <ul style="list-style-type: none"> • Consolider le tissu urbain existant et prioriser la réutilisation des espaces disponibles à l'intérieur de celui-ci (optimisation des infrastructures, requalification des terrains, augmentation de la densité et de l'intensité de l'occupation du sol) • Orienter le développement urbain à l'intérieur du périmètre métropolitain • Prévoir des mesures d'urbanisation assurant l'utilisation durable et continue du sol
Orientation 2 : « Maintenir et améliorer les équipements, les infrastructures et les services collectifs existants, et mieux contrôler les investissements publics dans les secteurs non desservis en périphérie de la zone urbaine et dans les secteurs en périphérie de la région métropolitaine. »	Attentes <ul style="list-style-type: none"> • Prioriser le développement urbain et consolider le tissu urbain existant dans les secteurs desservis par le transport en commun • À l'intérieur de l'aire d'influence directe des points de transport en commun et le long des corridors majeurs de transport collectif, assurer une densité résidentielle minimale et prévoir des mesures favorisant la diversité des usages • À l'extérieur, prévoir des densités et des critères d'aménagement favorisant une desserte efficace par le transport collectif • Adopter des mesures favorisant la consolidation des espaces commerciaux et industriels existants et des secteurs viabilisés • Favoriser l'utilisation et l'accessibilité des équipements et services collectifs existants de portée métropolitaine • Assurer l'implantation optimale des nouveaux équipements et services collectifs en favorisant leur localisation dans le périmètre métropolitain et à proximité des services de transport en commun
Préoccupation : « La mise en valeur des activités agricoles »	
Orientation 7 « Favoriser la mise en valeur optimale du potentiel agricole et agroalimentaire métropolitain, dans une perspective de croissance économique, de création d'emplois et de protection de l'environnement »	Attentes <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir l'intégrité de la zone agricole en y exerçant un contrôle restrictif de l'urbanisation et des pressions de développement • Inscrire des mesures visant à favoriser le développement et la mise en valeur des activités agricoles et agroalimentaires • Protéger et valoriser les milieux naturels de la zone agricole

Tableau 4.1 Orientations favorisant la protection du territoire agricole (suite) (tiré de : MAMROT, 2011, p. 9-33)

Préoccupation : « L’harmonisation interrégionale des interventions de la CMM, des régions et des MRC voisines dans un esprit de réciprocité et d’alliance stratégique »	
Orientation 10 « Dans une optique de complémentarité des planifications métropolitaine et péri-métropolitaine, consolider le développement dans le principal pôle de services et d’équipements localisé sur le territoire de chacune des MRC péri-métropolitaines »	Attentes <ul style="list-style-type: none"> • Consolider le tissu urbain existant en favorisant l’optimisation des infrastructures et des équipements existants, la requalification des terrains et l’augmentation de la densité de l’occupation du sol • Orienter le développement urbain à l’intérieur des périmètres d’urbanisation en accordant la priorité à celui du principal pôle de services et d’équipements des MRC concernées • Dans le principal pôle de services et d’équipements des MRC, prévoir des mesures d’urbanisation qui assurent l’utilisation durable et continue du sol et la diversité des usages • À l’extérieur du principal pôle, prioriser le développement urbain et consolider le tissu urbain existant dans les secteurs desservis en infrastructures (eau potable et transport en commun)

Outre l’orientation numéro 7, qui vise directement le territoire et les activités agricoles, trois autres orientations ont été inscrites dans le tableau 4.1. Ces trois orientations peuvent être considérées en complémentarité de l’orientation numéro 7. L’orientation numéro 10 vise à favoriser la consolidation des zones urbaines existantes et à limiter le développement en périphérie aux secteurs déjà équipés en infrastructures et desservis par le transport collectif. Ainsi, s’il y a densification de l’occupation du sol, il peut y avoir moins d’étalement, puis en fin de compte il pourrait y avoir moins de pression sur la zone agricole. Quant aux orientations numéros 1 et 2, elles favorisent une urbanisation permettant de limiter les coûts des infrastructures et équipements, ce qui pourrait aider les municipalités à sortir de la logique d’extension du territoire. Ce concept sera expliqué dans la section 4.4.

Dans les paragraphes ci-haut ont été exposées les attentes gouvernementales en matière d’aménagement, envers les MRC et les communautés métropolitaines, puis spécifiquement au sujet du territoire et des activités agricoles. Il convient maintenant de vérifier si les résultats observés ont respecté les attentes.

Les sections suivantes démontrent que malgré la mise en place du régime de protection du territoire agricole en 1978, la révision de la zone agricole entre 1987 et 1992, l’intégration des activités agricoles dans la LPTA devenue LPTAA, les orientations et les attentes du gouvernement en matière d’urbanisation

et de protection du territoire agricole, et les schémas d'aménagement révisés, la pression sur la zone agricole est toujours là. Il y a plusieurs causes à cette pression qui demeure (Ouimet, 2009; CAAAQ, 2008) :

- La dépendance des municipalités à l'impôt foncier;
- Les MRC qui tardent à conformer leur schéma d'aménagement aux orientations gouvernementales;
- Une partie de la zone agricole est sous-utilisée (spéculation foncière, îlots déstructurés, aucun projet de valorisation de la zone agricole, etc.)

4.1 Pression exercée par les municipalités

Tout d'abord, il faut souligner le fait que la zone agricole a été révisée entre 1987 et 1992, à la demande du gouvernement du Québec. La CPTAQ a reçu le mandat de mener les négociations avec les MRC et communautés. Selon la CPTAQ, « l'objectif ultime de la révision de la zone agricole était axé sur la constitution d'une zone agricole crédible ayant un caractère de permanence (CPTAQ, 1992, p. 8). Ainsi, pour que la zone agricole soit « crédible », les parties devaient garder en zone agricole les terres ayant un « intérêt réaliste pour l'agriculture » (CPTAQ, 1992, p. 9). Pendant cet exercice, il fallait prendre en considération les objectifs des schémas d'aménagement pour que les limites de la zone agricole soient permanentes. Au terme de la révision, 206 247 hectares ont été exclus de la zone agricole, dont 73 698 hectares dans la région de référence de Montréal.

Certains auteurs, dont Côté, Mercier et Roy (2014), affirment que le régime québécois de protection du territoire agricole comporte des failles : il n'empêche pas suffisamment l'étalement urbain, la périurbanisation se poursuit et l'exclusivité agricole dans la zone agricole n'est pas consacrée. Selon eux, la « campagne » continue d'attirer parce qu'elle « constitue une réserve foncière où la valeur du terrain moins élevée qu'en milieu urbain rend possible une occupation moins dense centrée sur l'habitat pavillonnaire » (Côté et al., 2014, p. 393).

L'étalement urbain est observé et désapprouvé depuis plusieurs années, notamment par le ministère des Affaires municipales, dans son document d'orientations nommé Pour un aménagement concerté du territoire, publié en 1994. Il y est spécifié que malgré la présence d'espaces urbains non construits et pourvus d'équipements, l'urbanisation à l'extérieur du tissu bâti est continue dans le temps. Cette grande consommation d'espace y est chiffrée : entre 1971 et 1991 (soit une dizaine d'années après l'adoption de

la LPTA et de la LAU), la superficie de la région métropolitaine de Montréal a augmenté de 31 %, même si sa population n'augmentait que de 14 %. (Ministère des Affaires municipales, 1994) Puis, en 2001, dans le document d'orientations titré *La protection du territoire et des activités agricoles*, le gouvernement fait référence aux attentes exprimées en 1994 au sujet de contrôle de l'empiétement de l'urbanisation sur la zone agricole, c'est-à-dire que l'empiétement doit être « exceptionnel » et faire l'objet d'une planification rigoureuse et conforme aux attentes (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2001, p. 13). Il mentionne à cet égard que malgré les attentes gouvernementales, la pression sur la zone agricole demeure, car les municipalités locales continuent de demander d'utiliser la zone agricole pour le développement urbain. Ainsi, en 2001, cette réalité demeure un enjeu important dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement. En conséquence, le gouvernement réitère l'orientation qui vise à gérer l'urbanisation par la consolidation du tissu urbain existant. Il demande clairement aux MRC d'éviter l'empiétement de la zone agricole. La planification du développement doit être revue : les secteurs non bâtis à l'intérieur du périmètre urbain doivent d'abord être visés par le développement, et une densification de l'occupation du sol doit y être réalisée. (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2001)

Malgré la législation en vigueur, les orientations et les attentes du gouvernement, les demandes ont continué d'affluer à la CPTAQ. Par exemple, des demandes d'exclusion totalisant 2000 hectares sont parvenues à la commission, entre 2001 et 2008, de la part de municipalités et des MRC du territoire de la CMM. La CPTAQ a autorisé quelque 30 % des superficies demandées pour agrandir des périmètres d'urbanisation (Ouimet, 2009).

Les préoccupations exprimées lors de la CAAAQ tenue en 2006 reflètent bien cet état de fait. La protection du territoire agricole faisait partie des préoccupations exprimées les plus significatives. Le territoire agricole y a été décrit comme « un patrimoine collectif qui continue de subir de fortes pressions, en particulier dans les zones périurbaines » (CAAAQ, 2008, p. 200). Selon ces mêmes participants, il faudrait à cet égard maintenir voire renforcer les mesures de protection pour sauvegarder un territoire destiné à une agriculture durable. De plus, le potentiel de développement de l'agriculture devrait être défini par un « exercice élargi et participatif de planification de l'aménagement et de développement du territoire » (CAAAQ, 2008, p. 200). Selon les auteurs du rapport de cette commission, de la tendance à s'établir en périphérie des villes a résulté un important étalement urbain au Québec, et même si les conséquences économiques et environnementales de cet étalement sont bien connues aujourd'hui, l'attraction du

périurbain n'a pas diminué. Or, cette tendance à l'étalement impacte les terrains jouxtant les périmètres urbains, dont le territoire agricole. (CAAAQ, 2008)

Par ailleurs, il faut souligner que la CMM, certaines MRC et municipalités reconnaissent aujourd'hui l'importance de resserrer l'urbanisation, de la densifier (CAAAQ 2008). La CMM affirme dans son PMAD publié en 2012 que le périmètre d'urbanisation actuel peut répondre aux besoins de développement pour les 20 prochaines années, considérant l'espace disponible en zone blanche. (CAAAQ 2008), Mais il n'en demeure pas moins que certaines municipalités locales et MRC ne semblent pas partager la vision de la CMM en ce qui a trait à la densification, du moins elles tardent à introduire des normes de densité minimales. C'est ce qu'affirment un professionnel de l'UPA, Paul Racette-Dorion, et le conseiller à la direction générale de Vivre en Ville, Samuel Pagé-Plouffe. Selon eux, certaines MRC en périphérie de la CMM sont moins enclines à densifier l'occupation au sol. Ainsi, elles tardent à modifier leur schéma d'aménagement ou produisent des schémas non conformes aux attentes du gouvernement, qui sont ainsi rejetés.

Pendant ce temps, tant que des modifications ne seront pas effectuées par les MRC puis approuvées par le ministère, les MRC ne sont pas tenues d'opérer une densification sur leur territoire. Ainsi, le phénomène de l'étalement urbain demeure. (S. Pagé-Plouffe et P. Racette-Dorion, entrevue téléphonique, 26 juin 2019) À cet égard, il faut se rappeler que des attentes gouvernementales en matière de densification ont été présentées en 2011 dans l'Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement (MAMROT, 2011).

Aujourd'hui, soit huit ans après cette publication, 40 % des MRC en partie hors de la CMM ou périmétropolitaines se sont conformées à l'orientation 10, soit six MRC sur quinze. Pour cela, elles ont introduit des normes de densité minimale dans leur schéma d'aménagement. Ces six MRC apparaissent dans le tableau 4.2 : il s'agit de l'Assomption, Rouville, Argenteuil, La Rivière-du-Nord, Les Jardins-de-Napierville et Les Maskoutains. (MRC de L'Assomption, 2012; MRC des Jardins-de-Napierville, 2014; MRC de Rouville, 2015; MRC d'Argenteuil, 2017; MRC de la Rivière-du-Nord, 2018; MRC des Maskoutains, s. d.) Actuellement, les 9 autres MRC, soit 60 % des MRC en partie hors de la CMM ou périmétropolitaines, ne sont toujours pas conformes aux attentes gouvernementales en matière de densité.

Tableau 4.2 Municipalités s'étant conformées à l'orientation 10 de l'Addenda du MAMROT (2011)
(compilé de : MRC de L'Assomption, 2012; MRC des Jardins-de-Napierville, 2014; MRC de Rouville, 2015; MRC d'Argenteuil, 2017; MRC de la Rivière-du-Nord, 2018; MRC des Maskoutains, s. d.)

	MRC	Normes de densité minimale ajoutées au schéma d'aménagement
6 MRC en partie hors CMM	Deux-Montagnes	-
	L'Assomption	✓ Conforme à l'orientation 10
	Vaudreuil-Soulanges	-
	Beauharnois-Salaberry	-
	Rouville	✓ Conforme à l'orientation 10
	La Vallée-du-Richelieu	-
9 MRC périmétropolitaines	Argenteuil	✓ Conforme à l'orientation 10
	La Rivière-du-Nord	✓ Conforme à l'orientation 10
	Montcalm	-
	Joliette	-
	D'Autray	-
	Les Jardins-de-Napierville	✓ Conforme à l'orientation 10
	Le Haut-Richelieu	-
	Les Maskoutains	✓ Conforme à l'orientation 10
	Pierre-De Saurel	-

Aussi, la CPTAQ affirme clairement, dans un court texte publié en 2018 pour les 40 ans de la LPTAA, que la zone agricole subit encore une importante pression dans les agglomérations urbaines et en périphérie de celles-ci, et que « la protéger demeure un défi quotidien » (CPTAQ, 2018). La commission précise qu'en milieux urbain et périurbain, cette pression est « omniprésente » : les décideurs demandent régulièrement que des terres agricoles soient converties pour répondre à des objectifs de développement, et ce, même si les agglomérations disposent d'autres espaces suffisants pour répondre à cette volonté. (CPTAQ, 2018a)

En juillet 2018, les organismes Équiterre, Nature Québec, Vivre en ville et la Fondation David Suzuki ont dénoncé certaines réclamations du monde municipal énoncées en période préélectorale provinciale : des autoroutes supplémentaires ont été demandées ainsi que des assouplissements à la LPTAA. Encore une fois, le fait que certaines municipalités locales et MRC ciblent des terres agricoles pour des usages autres a été dénoncé. Selon ces organismes, il y avait à ce moment plus de 1000 hectares agricoles ainsi ciblés par le développement, sur le seul territoire de la CMM. (St-Pierre, 2018) Les quatre organismes ont clairement appelé le palier provincial à résister à ces pressions municipales (Normandin, 2018).

Récemment, le professeur émérite au département d'études urbaines et touristiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal, Luc-Normand Tellier, a affirmé que contrairement à Toronto, Montréal a échoué en matière d'aménagement. Entre 2006 et 2016, l'étalement urbain mesuré au moyen du ratio – c'est-à-dire la densité de la population de la deuxième couronne par rapport à la densité du centre – aurait régressé de 3 % à Toronto, mais augmenté de 11 % à Montréal. La population du centre-ville de Toronto aurait fortement augmenté ces dernières années, alors qu'à Montréal, la périphérie accueillait plus de nouveaux venus que l'île de Montréal. Le professeur déplore un manque de vision :

« Notre province est sourde quand il s'agit d'entendre raison en matière d'aménagement et d'urbanisme. Nous sacrifions nos terres cultivables. Nous enlaidissons nos campagnes. Nous congestionnons nos réseaux de circulation en exigeant de les prolonger toujours plus [...]. Là où les Ontariens réussissent à faire triompher le bien collectif en matière d'aménagement et d'urbanisme, nous n'écoutons que la voix de nos intérêts personnels de court terme » (Tellier, 2019).

Effectivement, des municipalités sur le territoire de la CMM et en périphérie de celle-ci continuent de considérer des projets de développements résidentiels, industriels ou autres nécessitant un empiétement sur la zone agricole. Pour illustrer ce propos, voici quelques exemples récents :

- En 2016, la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a déposé une demande à la CPTAQ afin d'exclure de la zone agricole 87 hectares pour un projet de parc industriel, le Parc d'affaires et d'innovation régional (PAIR). En 2017, la CPTAQ a rejeté cette demande. La Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu a ensuite contesté cette décision et a essuyé un deuxième refus, cette fois de la part du Tribunal administratif du Québec (TAQ) (Bédard, 2019, 11 avril). En mai 2019, le conseil municipal de Saint-Jean-sur-Richelieu a adopté une résolution pour porter en appel la décision du TAQ (Bérubé, 2019, 9 mai). Aujourd'hui, la municipalité locale a fait volte-face : elle a finalement choisi de ne pas faire appel. Toutefois, la MRC du Haut-Richelieu ne s'est pas prononcée à ce sujet et poursuit sa réflexion. (Bérubé, 2019, 18 juillet 2019)
- À l'automne 2018, la Ville de Beauharnois a adressé une demande à la CPTAQ pour accueillir un projet de centre de données de la multinationale Google en zone agricole. En décembre 2018, la CPTAQ a émis un avis préliminaire qui refusait la demande de dézonage de 94 hectares. En mai 2019, la Ville de Beauharnois a demandé au gouvernement d'adopter une loi spéciale pour permettre le dézonage des terrains visés par Google. (Couture, 2019)

- En juin 2019, la Ville de Boisbriand affirmait appuyer un grand projet résidentiel, le Quartier Forestia, qui s'établirait sur 139 hectares de la zone agricole. Lorsque le projet a été annoncé au grand public, il n'avait pas encore obtenu l'aval de la CMM ni l'autorisation de la CPTAQ. (Primeau, 2019c)

4.2 Pression exercée par les propriétaires non agriculteurs

Un phénomène mondial est apparu au début des années 2000. Dans un contexte où les marchés financiers pouvaient varier brutalement, des investisseurs pourvus de grandes ressources financières ont commencé à acheter des terres agricoles. La crise financière de 2008 a exacerbé cette tendance : de nombreux investisseurs ont délaissé les produits financiers complexes et abstraits pour s'intéresser aux placements « tangibles », stables et sûrs comme les terres agricoles. (L'Italien, 2016, p. 29) Les terres agricoles représentent maintenant des valeurs refuges, et leur valeur a beaucoup augmenté au cours des dernières années (Meloche et Debailleul, 2013). L'UPA s'est positionnée à cet égard : cette dernière déplore que les terres représentent maintenant une valeur refuge pour les grands joueurs boursiers (Gerbet, 2018).

Si ce phénomène a débuté surtout dans des pays où les politiques agricoles sont insuffisantes, cette dynamique d'accaparement des terres s'est ensuite intensifiée et étendue à des pays du Nord comme le Canada. Le Québec n'y a pas échappé. Le modèle agricole québécois, déjà fragilisé par le problème de la relève agricole et la volonté gouvernementale de libéraliser l'agriculture, a permis aux investisseurs de faire des dommages. Ce contexte de vulnérabilité a permis à des entreprises québécoises comme Pangea Terres Agricoles (basée à Montréal), AgriTerra (de Trois-Rivières) et Partenaires agricoles S.E.C. (de Pointe-Claire) de s'engager dans ce créneau. La Caisse de dépôt et placement du Québec a annoncé en 2012 avoir placé 250 millions de dollars dans un fonds d'investissement spécialisé dans l'achat et la gestion de terres agricoles partout sur la planète. Également en 2012, la Banque Nationale a acheté de grandes superficies de terres agricoles dans la région du Lac-Saint-Jean afin de donner un rendement au fonds de retraite des employés. Puis, la banque a fait volte-face devant l'indignation du public causée par ces transactions; elle a finalement revendu les terres à Pangea. C'est à ce moment-là que la question de l'accaparement des terres est entrée dans le débat public au Québec. Plusieurs questions ont été soulevées. Est-ce acceptable qu'un fonds d'investissement produise un rendement au détriment de l'autonomie des producteurs agricoles? Doit-on accepter que la richesse financière collective en vienne à nuire à l'agriculture de métier et à l'économie locale? (L'Italien, 2016) En 2014, le Conseil régional de l'environnement (CRE) de Laval, appuyé par la Fédération des producteurs maraîchers du Québec, la Fondation David Suzuki, Nature

Québec, et le CRE de Montréal, a dénoncé le fait que la moitié des terres agricoles de Laval n'appartient plus à des agriculteurs. L'étude réalisée par le CRE de Laval a permis de démontrer que la moitié des terres agricoles de Laval appartiennent en fait à des promoteurs, des développeurs, des compagnies à numéro, des citoyens non agriculteurs et à la Ville de Laval. (La Terre de chez nous, 2014)

Des chercheurs se sont penchés sur ce phénomène d'accaparement des terres au Québec – aussi appelé financiarisation des terres –, notamment Meloche et Debailleul (2013). Après analyse, ces derniers en viennent à la conclusion que la situation du Québec n'a rien à voir avec celle des pays du Sud. Même si des capitaux privés s'organisent sur le marché des terres agricoles, cette activité serait marginale. Les terres agricoles québécoises appartiendraient aux agriculteurs dans une proportion de 84 %, et il s'agit d'un pourcentage plus élevé qu'ailleurs au Canada, aux États-Unis et dans de nombreux pays européens. Les fonds d'investissement spécialisés dans l'acquisition de terres agricoles et les entreprises immobilières détiendraient encore un faible pourcentage des terres québécoises. Pour l'instant, le Québec serait tout simplement dans une dynamique de diversification des modèles. (Meloche et Debailleul, 2013)

Mais il n'en demeure pas moins que des activités de spéculation se dérouleraient dans la région métropolitaine de Montréal, entre autres le long des autoroutes et sur des îlots déstructurés. Par exemple, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a relevé vers 2012 des transactions comportant des prix très élevés en zone périurbaine, notamment à Mirabel, Saint-Rémi et Beauharnois. Les prix de ces transactions dépassaient les 100 000 \$/hectare, un prix nettement au-dessus de la moyenne. Selon Meloche et Debailleul (2013), un investissement de cet ordre ne peut être rentabilisé que par un changement de vocation. Les spéculateurs sont patients. Certains d'entre eux peuvent se permettre d'attendre longtemps avant d'obtenir une autorisation de dézonage. Ainsi, les terres sont laissées en friches et les spéculateurs reviennent à la charge plusieurs fois. Il n'est pas rare qu'ils aient l'appui des élus locaux. Après plusieurs années, leur stratagème peut finir par fonctionner (Meloche et Debailleul, 2013). Il faut souligner que lorsque des promoteurs achètent une terre agricole à très fort prix, ils envoient le message que le zonage agricole n'est pas crédible à leurs yeux : ils ne paient pas la terre selon son rendement agricole, mais plutôt en prévoyant un changement de zonage. Cette dynamique peut finir par créer un problème de crédibilité du cadre légal québécois en matière de protection du territoire agricole :

« Les promoteurs fonciers spéculent sur les terres agricoles lorsqu'ils croient que le changement de zonage est possible. Que cette anticipation soit fausse n'empêche pas la

spéculation. Chaque décision prise par la CPTAQ envoie donc un signal important qui peut conforter ou dérouter les spéculateurs dans leurs anticipations » (Meloche et Debailleul, 2013, p. 54).

Pendant ce temps, la valeur des terres agricoles augmente. De 2008 à 2018, le prix moyen d'un hectare agricole est passé de 6280 à 21 446 \$. Au Québec, c'est dans l'est de la Montérégie que les terres arables se vendent le plus cher : en 2016, la valeur moyenne à l'hectare était de 33 690 \$ (Gerbet, 2018).

Quant aux investisseurs étrangers, ces derniers pourraient s'intéresser aux terres québécoises à cause du potentiel agricole du Québec dans un contexte de changements climatiques, ainsi que pour l'accès à l'eau pour l'irrigation, par exemple. Mais leurs activités au Québec seraient minimales, car le gouvernement du Québec dispose d'outils législatifs pour restreindre ces transactions, comme la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (LATANR). (Meloche et Debailleul, 2013) Néanmoins, les moyens de vérifications à la disposition de la CPTAQ peuvent être limités pour analyser des montages financiers complexes réalisés par des sociétés d'acquisition qui voudraient dissimuler les détenteurs réels. (L'Italien, 2012)

Selon Meloche et Debailleul (2013), ce phénomène d'acquisition de terres agricoles par des non-agriculteurs se poursuivra dans les prochaines années, du moins tant que les taux d'intérêt demeureront inférieurs au rendement de l'activité agricole, et pourrait même s'intensifier. Il faudrait donc continuer de recueillir de l'information sur ces nouvelles formes d'entreprises agricoles afin de poursuivre l'analyse de la financiarisation des terres. Pour le moment, la situation n'est pas problématique, mais il n'est pas impossible qu'elle le devienne éventuellement. (Meloche et Debailleul, 2013)

Par ailleurs, il ne faut pas mettre tous les propriétaires non agriculteurs dans le même panier. Si certains laissent les terres monter en friche et visent un dézonage éventuel, surtout en zone périurbaine, ce n'est pas le cas d'autres acteurs, comme l'entreprise Pangea. Le MAPAQ (2018) a réalisé une analyse du modèle d'affaires de Pangea. L'objectif de cette dernière est de cultiver les terres achetées et de rentabiliser les achats avec les revenus tirés de leur exploitation. Elle établit des coentreprises avec les agriculteurs – ces derniers louent les terres –, elle leur offre des services-conseils et investit dans les activités agricoles (nivellement, drainage, machinerie, etc.). Il faut préciser que Pangea possède peu de terres dans la région métropolitaine de Montréal : seulement 10 % des acquisitions sont situées dans Lanaudière. La majorité des terres détenues par Pangea sont situées dans la région de Saguenay–Lac-Saint-Jean. En 2018, Pangea

possédait 8000 hectares de terres agricoles, mais elle a pour objectif d'en posséder 20 000. L'UPA juge que les pratiques de Pangea nuisent à l'accès à la propriété de la relève et à l'expansion de fermes, puisque les agriculteurs ne peuvent concurrencer avec de telles entreprises d'investissement. De son côté, le MAPAQ conclut son étude en indiquant qu'une recherche plus approfondie serait nécessaire pour déterminer si les pratiques de Pangea font réellement hausser la valeur des terres agricoles et si elles nuisent à l'occupation des territoires. (MAPAQ, 2018)

Selon l'UPA, la pression d'un grand nombre de promoteurs aux intérêts divergents alimente la tentation des municipalités de la CMM de poursuivre l'étalement urbain. L'organisme craint une « dilapidation » des terres agricoles sur le territoire de la CMM, une zone verte qu'elle qualifie de « jardin des Québécoises et des Québécois en raison de l'importance des productions de fruits, de légumes et d'autres denrées sur son territoire » (UPA, 2017, p. 2) L'UPA dénonce l'accaparement des terres agricoles et a mis en lumière les nombreuses transactions effectuées par des entreprises actives dans l'acquisition de terres arables, comme Pangea (44 transactions totalisant un montant de 28 M\$), Immeubles Maval (17 transactions totalisant 21 M\$), Immeubles Renaud (23 transactions totalisant 7,7 M\$), Les Entreprises Fontagro (7 transactions totalisant 6,4 M\$) et 9101-9612 Québec inc. (7 transactions totalisant 1 M\$) (Tremblay, 2018).

En somme, si les conclusions de Meloche et Debailleul (2013) et du MAPAQ (2018) sont mitigées, celles de l'UPA et de L'Italien (2016) sont sans équivoque. Selon ce dernier, même si la situation du Québec n'est pas comparable avec celle des pays du Sud, cela n'empêche pas le fait qu'il s'agit de la même source de financiarisation qui occasionne encore une fois la conversion du patrimoine foncier en actif financier. Les impacts peuvent être différents, selon les pays, mais il s'agit de la même « logique sous-jacente » (L'Italien, 2016, p. 30). Ainsi, cette dynamique d'accaparement des terres ne devrait pas être prise à la légère. Certes, il n'y a pas eu encore de conséquences socioéconomiques majeures au Québec, car la financiarisation est « embryonnaire », mais il faudrait dès maintenant renforcer les mécanismes destinés à protéger la « maîtrise collective locale de l'agriculture » (L'Italien, 2016, p. 31). Si la tendance se maintient, la proportion des terres agricoles contrôlées par des groupes financiers pourrait atteindre un niveau critique. Il serait donc nécessaire de proposer des politiques agricoles ambitieuses pour permettre à la société québécoise d'aller au-delà de l'approche défensive en matière d'agriculture et d'occupation du territoire. (L'Italien, 2016)

4.3 Exceptions du gouvernement provincial

Outre les municipalités et les propriétaires non agriculteurs, une autre partie prenante exerce une pression sur la zone agricole, soit le législateur lui-même. Depuis la venue de la LPTAA, c'est le gouvernement du Québec qui serait à l'origine de grandes pertes dans la zone agricole (J. Mercier, 2018). Pour avaliser certains projets qui empièteraient la zone agricole, le gouvernement du Québec peut adopter des décrets et l'Assemblée nationale des lois spéciales. Des dispositions de la LPTAA donnent ce pouvoir au gouvernement, même s'il est assujéti à la loi. Selon le spécialiste en développement local et régional et professeur retraité de géographie à l'Université du Québec à Montréal, Bernard Vachon, « Ces autorisations répétées, ici et ailleurs dans la plaine de Montréal, contribuent à affaiblir la LPTAA et la crédibilité de la CPTAQ ». (Dubuc, 2017) Voici plusieurs exemples récents de projets en zone agricole qui relèvent du palier provincial.

La pression exercée sur la zone agricole par le palier provincial est souvent liée aux infrastructures routières. Il faut savoir qu'avant l'arrivée de l'automobile, les maisons urbaines étaient construites sur de petits terrains et souvent à distance de marche des lieux de travail et des commerces. Vers les années 1950, cette tendance a été renversée : la démocratisation de l'automobile et le développement des autoroutes ont permis aux citoyens de s'éloigner des centres-villes, ce qui a contribué à l'étalement urbain et à l'urbanisation des terres agricoles. (Hofmann, 2001)

Le ministère des Transports du Québec (MTQ) a juridiction sur le réseau routier supérieur, soit les autoroutes, les routes provinciales et les infrastructures. Ainsi, en 2003, Québec a permis le parachèvement de l'autoroute 30 selon un tracé controversé entre les municipalités de Sainte-Catherine, Saint-Constant, Delson et Candiac. Ce tronçon a affecté 3000 hectares de terres agricoles (La Presse Canadienne, 2003). Cette décision a été considérée comme déplorable et incohérente notamment par l'UPA, puisque le MTQ envisageait depuis des décennies un tracé nord, en milieu urbain sur la route 132, là où des expropriations avait déjà eu lieu en vue d'y aménager l'autoroute 30. (Le Bulletin des agriculteurs, 2003). De plus, en 2002, la CPTAQ avait envoyé un avis au MTQ dans lequel elle jugeait que le tracé sud, celui qui passe sur les terres agricoles, était « incompatible avec les objectifs de protection du territoire et des activités agricoles, selon les critères de la loi » (Cardinal, 2002). De plus, en 2019, le ministre des Transports du Québec a annoncé l'intention de son gouvernement de prolonger les autoroutes 13 et 19, en plus d'ajouter des voies sur l'autoroute 30. Il est probable que ces infrastructures nécessitent encore

une fois la perte de terres agricoles de la région métropolitaine de Montréal et de sa périphérie. (Howe, 2018)

Les infrastructures de transport collectif peuvent aussi engendrer la perte de terres agricoles. En 2017, Québec a adopté le projet de loi n° 137 concernant le Réseau électrique métropolitain (REM). Cette loi permet une mise en œuvre rapide du REM. Selon le MTQ, « Plusieurs aspects contenus dans le projet de loi permettent à la Caisse de dépôt et placement du Québec, organisme promoteur du projet, de respecter son échéancier ambitieux [...] » (MTQ, 2017). Le premier alinéa de l'article 78 de cette loi se lit ainsi :

« Aux fins de la réalisation du Réseau, le gouvernement peut, malgré la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1), autoriser aux conditions qu'il détermine l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement et l'aliénation du lot ou d'une partie du lot 2 702 207 et de superficies additionnelles des lots 2 702 212 et 3 349 833, identifiés au (D. 456-2017, 2017-05-03), tous du cadastre du Québec de la circonscription foncière de La Prairie, situés sur le territoire de la Ville de Brossard, ou de la partie de ceux-ci qu'il décrit ». (*Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02)

À la demande du MTQ, la CPTAQ a émis un avis au sujet de sites agricoles requis pour la construction de la station Rive-Sud du REM. La CPTAQ y concluait que les empiétements prévus de 36 hectares causeraient un préjudice à l'agriculture (CPTAQ, 2016). Néanmoins, la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain* a permis au gouvernement provincial d'autoriser l'empiétement de la zone agricole.

Un autre projet lié aux transports, soit celui du *projet de loi n° 85 Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal*, avait été déposé en 2015, mais il est mort au feuillet. Si le projet avait été de l'avant, il aurait nécessité un empiétement de la zone agricole de quelque 1000 hectares (Groleau et Mayrand, 2017). Dans les notes explicatives du projet de loi, il est indiqué :

« Le projet de loi permet au gouvernement de fixer, à l'intérieur de territoires définis, des règles d'urbanisme propres à favoriser l'implantation d'entreprises du secteur de la logistique. Il permet également au gouvernement d'établir, à l'égard de ces mêmes territoires, des règles dérogeant à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. » (*Projet de loi n°85 : Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal*, 41^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2015, notes explicatives).

Ce faisant, selon Groleau et Mayrand (2017), le gouvernement contournait la réglementation liée au développement en zone agricole, faisait fi de l'expertise de la CPTAQ et des orientations du PMAD de la CMM et compromettait toute la structure québécoise de protection du territoire agricole.

Des infrastructures à venir vont vraisemblablement empiéter sur la zone agricole. En décembre 2018, des investissements ont été annoncés par les gouvernements fédéral et provincial pour la construction de la future gare de train de banlieue de Mirabel. Alors qu'un emplacement en zone blanche pourrait accueillir la gare, le site retenu serait situé en zone agricole. C'est en tout cas ce site qui a été acquis par le transporteur métropolitain Exo en février 2019. (Bilodeau, 2019)

Le futur hôpital de Vaudreuil-Soulanges sera aussi érigé en territoire agricole. Il faut rappeler qu'en 2018, la CMM a signifié au gouvernement que le projet de construction de l'Hôpital Vaudreuil-Soulanges était non conforme à son PMAD, également non conforme aux orientations gouvernementales, et qu'il ne respectait pas les objectifs de la LPTAA. La CMM a jugé que la demande du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de modifier son PMAD n'était pas motivée, comme l'oblige l'article 153 de la LAU, et qu'elle n'entendait pas le modifier. En 2019, la CMM a pris acte de la décision du gouvernement et a affirmé qu'il reviendra au gouvernement de remplacer le conseil de la CMM et de modifier lui-même le PMAD, selon la procédure précisée à l'article 156 de la LAU. (CMM, 2019b) Six autres sites en dehors de la zone agricole ont été proposés par la CPTAQ, mais aucun n'a été retenu par le MSSS, la MRC de Vaudreuil-Soulanges et la Ville de Vaudreuil-Dorion. Selon le MSSS, les sites proposés étaient indisponibles, d'une superficie ou une configuration inadéquates pour le projet, ou jugés non sécuritaires. (Primeau, 2019b)

Enfin, il faut souligner que plusieurs personnes interviewées dans le cadre de cet essai considèrent que le gouvernement provincial ne donne pas le bon exemple en matière de protection du territoire agricole (S. Pagé-Plouffe et P. Racette-Dion, entrevue téléphonique, 26 juin 2019; aménagiste ayant demandé la confidentialité, entrevue, 12 juin 2019). Ces personnes ont nommé plusieurs projets récents qui relèvent de compétences provinciales et qui ont été ou seront réalisés en zone agricole : prolongement de l'autoroute 30, futur hôpital de Vaudreuil-Soulanges, gare de Mirabel, etc. À la lumière des décrets et des lois spéciales mentionnées dans les paragraphes précédents, il est manifeste que le gouvernement du Québec exerce lui aussi une pression sur la zone agricole de la région métropolitaine de Montréal.

4.4 Financement des municipalités

Plusieurs parties prenantes affirment que les municipalités locales québécoises sont aux prises avec un financement insuffisant, et que cette insuffisance est liée à la volonté de développer à tout prix, même au détriment de la zone verte. C'est que l'impôt foncier est la principale source de financement des municipalités locales. Un des seuls moyens de hausser les recettes fiscales est donc d'attirer de nouveaux contribuables au moyen de l'aménagement de nouvelles résidences, commerces et industries. Puisque les recettes fiscales ne sont habituellement pas partagées entre les municipalités, ces dernières se battent, chacune de leur côté, pour faire en sorte de faciliter la construction d'immeubles, car ils sont sources d'impôt foncier. Les municipalités se disputent ainsi, même si les projets pourraient être avantageusement localisés ailleurs dans la région. (CAAAQ, 2008)

Cette concurrence intermunicipale, qui trouve sa cause dans le besoin des municipalités d'accroître leur assiette foncière (Ouimet, 2009), ne semble pas complètement évacuée aujourd'hui, comme cela est illustré à la section 4.1, et ce, malgré la réalisation du PMAD de la CMM, en 2012. La dépendance des municipalités à la taxe foncière les incite encore à développer de façon à stimuler le marché immobilier et à hausser la valeur foncière (Couturier et Gaudreau, 2015; UPA, 2017). Selon l'ex-président de l'Institut Jean-Garon, Simon Bégin, l'équation est simple. Il estime que tant que les municipalités seront à ce point dépendantes de la taxe foncière, il y aura de la pression pour développer les terres agricoles : « Il faut que les villes puissent compter sur une assiette fiscale qui les rend moins dépendantes de l'étalement urbain ». (Tremblay, 2018) Le professeur à l'École d'innovation sociale de l'Université Saint-Paul d'Ottawa, Jonathan Durand Folco, va plus loin au sujet du financement des municipalités :

« Une forte décentralisation dans le prélèvement des revenus peut sembler une source d'autonomie financière à première vue, mais la forte dépendance vis-à-vis des taxes foncières donne un pouvoir démesuré aux promoteurs immobiliers, en favorisant l'étalement urbain et les inégalités entre les municipalités. » (Durand Folco, 2017, p. 145).

Par ailleurs, il a été démontré que pour contrôler les externalités négatives de l'urbanisation, comme l'étalement des réseaux de transport, la hausse des dépenses pour les services publics et la perte de terres agricoles, il faut utiliser l'espace disponible en-dehors de la zone agricole de façon optimale, grâce entre autres à la densification et au redéveloppement, en plus de planifier les limites de la croissance urbaine à une échelle appropriée (Ouimet, 2009). Lorsque les décideurs municipaux choisissent des pratiques qui

favorisent l'étalement urbain, ils ne prennent pas en compte les impacts à long terme, soit les dépenses qui seront éventuellement nécessaires pour l'entretien des équipements. (Couturier et Gaudreau, 2015)

De son côté, l'UMQ a rappelé aux gouvernements que les municipalités ont besoin de nouveaux revenus, car « la fiscalité municipale a atteint ses limites » (UMQ, 2019, p. 1). Selon cette dernière, l'étalement urbain est l'une des conséquences de la dépendance des municipalités à l'impôt foncier. Ainsi, dans le but de diversifier les sources de revenus des municipalités, l'UMQ a demandé au gouvernement provincial la signature d'un nouveau pacte fiscal en 2019, ainsi que le transfert d'un point de la taxe de vente du Québec. (UMQ, 2019)

4.5 Volonté des municipalités

Après avoir montré les diverses pressions exercées sur la zone agricole et après avoir corrélié la dépendance à l'impôt foncier des municipalités et le besoin de développer, il est pertinent de se demander si les municipalités ont actuellement la volonté réelle d'aménager durablement leur territoire, notamment en évitant d'empiéter sur la zone agricole. Est-ce que les municipalités aménagent leur territoire selon une vision à long terme? Ou alors voient-elles les terres agricoles comme des espaces en attente de développement?

En plus d'aménager leur territoire de façon à créer des conditions qui favorisent le développement de l'agriculture, les MRC et les municipalités locales peuvent stimuler le développement des activités agricoles en zone agricole. À cet égard, le PDZA leur permet de poursuivre le travail effectué lors de la révision des schémas d'aménagement. Ainsi, certaines municipalités de la région métropolitaine de Montréal y ont élaboré des plans d'action pour remembrer des terres afin d'y redémarrer une production agricole. Le PDZA permet d'atteindre un objectif énoncé par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole dans son document d'orientations intitulé La protection du territoire et des activités agricoles (2001) : planifier des actions visant à développer les activités agricoles et zones agricoles, et ce, de concert avec le milieu.

En général, les municipalités reconnaissent que l'agriculture est une activité importante, pour plusieurs raisons. Le plus souvent, elles considèrent que l'agriculture est une activité bénéfique de nature économique. À cet égard, il faut leur rappeler que cette activité économique demande des conditions

favorables à la réussite, c'est-à-dire l'accès aux parcelles, la possibilité d'innover, la pérennité de la zone agricole, etc. (Dumoulin et Marois, 2003) Il est intéressant de relever une observation faite par Dumoulin et Marois (2003) : le discours politique des municipalités à propos de leur zone agricole, qui témoigne de leur volonté, permet de freiner la spéculation foncière sur les terres de leur territoire ou, au contraire, de l'encourager. Ainsi, les municipalités ayant développé et maintenu un « discours ferme » à propos de la protection de leur zone agricole sont celles qui, en général, affirment avoir réussi à stopper la spéculation. En revanche, les municipalités se disant « victimes » de la spéculation sont souvent celles qui n'ont pas exprimé clairement leur vision en ce qui a trait à leur zone agricole, celles aussi qui prévoient bientôt adresser à la CPTAQ une demande d'exclusion. (Dumoulin et Marois, 2003, p. 352).

Cela dit, des éléments contradictoires peuvent tout de même apparaître au sein de certaines MRC et municipalités locales. Par exemple, le fait que la MRC Beauharnois-Salaberry ait élaboré un PDZA en 2014 n'a pas empêché la Ville de Beauharnois, en 2018, d'adresser une demande à la CPTAQ pour accueillir un projet de centre de données de la multinationale Google en zone agricole. Pas plus que la MRC de Thérèse-De Blainville, avec son PDZA aussi présenté en 2014, n'a empêché la municipalité de Boisbriand, cinq ans plus tard, de faire la promotion d'un mégaprojet résidentiel qui s'établirait en zone agricole, soit le Quartier Forestia.

Pourtant, en 2012, la CMM a exprimé clairement sa volonté de protéger les terres agricoles en adoptant son PMAD. Selon Groleau et Mayrand (2017), « ce geste découlait de la nécessité de mettre fin à l'urbanisation désordonnée et de protéger notre garde-manger collectif et nos milieux naturels ». Dans ce PMAD, il est spécifié que l'espace disponible sur le territoire de la CMM en dehors de la zone agricole permettra de combler les besoins résidentiels, industriels et commerciaux pour les 15 années à venir (Groleau et Mayrand, 2017). Six ans après avoir élaboré son PMAD, la CMM a diffusé en 2018 un communiqué de presse titré « La densification se poursuit dans le Grand Montréal », qui dresse un bilan positif de son implantation. La CMM y affirme que son PMAD, adopté par les 82 municipalités de son territoire, a contribué à la densification du périmètre d'urbanisation métropolitain grâce à l'optimisation de l'espace disponible pour le développement, sans empiéter sur sa zone agricole. (CMM, 2018)

Somme toute, ce paradoxe de l'étalement urbain en opposition au discours urbanistique ne serait pas dû à des contraintes techniques ou légales : il serait plutôt lié à la culture profondément enracinée de la banlieue pavillonnaire (Mercier et Côté, 2012). Cette vigueur culturelle pourrait expliquer le manque de

volonté politique au sein des municipalités locales pour contrecarrer les tendances du marché et les contradictions observées dans les pratiques et politiques urbanistiques (Melot et Bransieq, 2013).

4.6 Refus de la CPTAQ

Dans les dernières sections, il a été question des diverses pressions exercées sur la zone agricole, malgré la venue de la LPTAA. En contrepartie, il ne faut pas omettre que les superficies sauvegardées dans la zone agricole constituent aussi un résultat de la LPTAA. Comme mentionné dans la section 3.3, cette loi a été adoptée à un moment crucial et a vraisemblablement empêché la déstructuration de l'agriculture périurbaine de la région de Montréal (Dumoulin et Marois, 2003). Pour chiffrer cette affirmation, il est pertinent de citer les portraits de la zone agricole dressés par l'UPA dans le cadre du 40^e anniversaire de la LPTAA (UPA, 2018b). Ces portraits comportent entre autres le nombre d'hectares ayant fait l'objet d'un refus de la part de la CPTAQ, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas pu être dézonés. Le territoire de la CMM et sa périphérie couvrent cinq régions administratives; voici donc les superficies sauvegardées pour ces cinq régions administratives, depuis la révision de la zone agricole en 1992 :

- Région administrative de Montréal : 17 hectares;
- Région administrative de Laval : 269 hectares;
- Région administrative de la Montérégie : 93 140 hectares;
- Région administrative de Lanaudière : 5750 hectares;
- Région administrative des Laurentides : 7878 hectares.

Pour les cinq régions administratives, cela totalise 107 054 hectares, une superficie considérable. Il faut préciser qu'ensemble, les cinq régions administratives dépassent le territoire de la CMM et ses neuf MRC périmétropolitaines. Néanmoins, cette compilation des hectares sauvegardés permet de confirmer que la LPTAA a permis à la CPTAQ de limiter l'empiétement sur la zone agricole.

Le prochain chapitre constitue l'analyse de cet essai. L'évolution du nombre de demandes adressées à la CPTAQ est analysée, ainsi que la superficie de la zone agricole, la superficie des UNA et la densité d'occupation au sol. De plus, une synthèse des analyses et des constats est présentée.

5. ANALYSE

Tout d’abord, il convient de préciser la portée et les limites de cet essai, ainsi que la méthodologie utilisée pour sa réalisation. Pour cet essai, la recherche a été effectuée au moyen de la littérature scientifique, de rapports gouvernementaux et d’articles de journaux. Des entrevues ont aussi été réalisées afin de recueillir de l’information auprès des parties prenantes, comme l’UPA, l’UMQ, la CMM et Vivre en ville. Les thèmes abordés par les parties prenantes ont été insérés tout au long de cet essai, mais surtout dans l’analyse, non pas systématiquement, mais lorsqu’il était pertinent de le faire. Certaines personnes interviewées ont demandé que la confidentialité des propos rapportés soit préservée. À cet égard, il faut préciser qu’une gestion responsable des fichiers a été effectuée.

Portée

Au sujet de la pression importante exercée par l’urbanisation sur la zone agricole, il faut préciser que l’objectif du présent document est d’analyser l’aménagement du territoire et la protection de la zone agricole sur le territoire de la CMM et en périphérie de celle-ci, ce qui correspond à un milieu urbain et périurbain, non pas à un milieu rural. Le contexte est différent dans les communautés rurales, comme le mentionnent la CPTAQ et plusieurs autres auteurs : certaines d’entre elles font face, par exemple, à un problème de dévitalisation. Néanmoins, la réalité rurale dépasse la portée et l’objectif de la présente analyse, c’est pourquoi cet aspect n’a pas été abordé dans les sections précédentes et n’apparaît pas non plus dans cette analyse.

Limites

L’objectif de cet essai est d’analyser si les municipalités locales et régionales des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal ont pu contribuer à protéger les terres agricoles depuis l’adoption de la LPTA et de la LAU il y a 40 ans. En conséquence, l’analyse quantitative aurait dû considérer les données de 1978 jusqu’à 2018. Toutefois, la période considérée dans cette partie de l’analyse va de 1992 à 2018. La période 1978-1991 n’a pas été retenue, quantitativement parlant, pour plusieurs raisons.

Tout d’abord, selon la CPTAQ, cette première période (1978-1991) n’est pas comparable à la période 1992-2018, et ce, pour deux raisons. Premièrement, parce qu’entre 1987 et 1992 a eu lieu la révision de la zone agricole, issue de négociations avec les MRC. Avant la révision, la superficie de la zone agricole était de 6 440 463 hectares (à l’échelle du Québec), alors qu’elle était de 6 234 216 hectares après cette révision,

ce qui représente une perte globale de 206 216 hectares. Deuxièmement, les outils de calcul utilisés par la CPTAQ sont différents : avant la révision, la CPTAQ se servait d'un planimètre, alors qu'après cette révision c'est la géomatique qui est utilisée. Ce nouvel outil a permis à la CPTAQ de calculer les superficies avec précision, notamment en excluant l'hydrographie des superficies. (E. Clairoux-Brunet, échange par courriel, 11 juin 2019)

De surcroît, plus on recule dans le temps, plus les données sont difficiles à obtenir et à traiter. L'analyse quantitative a été réalisée au moyen des données contenues dans les rapports annuels de la CPTAQ. Ces rapports sont facilement accessibles via le site Web de la CPTAQ, pour les exercices de 1997 à 2018. Pour avoir accès aux rapports annuels antérieurs à 1997, il faut se rendre à la Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Ces rapports ont été utilisés pour les années 1994 à 1997, mais pas pour les années 1978 à 1993. Il faut spécifier que c'est seulement à partir de 1995 que la CPTAQ a mis en place un système de collecte de données et un support informatique amélioré. Ces améliorations lui ont permis notamment d'ajouter une annexe statistique aux rapports annuels. (CPTAQ, 1998) Effectivement, les rapports annuels antérieurs à l'exercice 1994-1995 sont succincts. Ils traitent, par exemple, du mandat de la CPTAQ, de ses ressources humaines et financières, sans détails au sujet des décisions rendues. À cette époque, la seule statistique qui y figure est celle du nombre de « dossiers ouverts », et ce, sans catégories.

5.1 Nombre de demandes adressées à la CPTAQ concernant la LPTAA

Le tableau 5.1 compile le nombre de demandes adressées à la CPTAQ – en ce qui a trait aux exclusions à la zone agricole et aux UNA –, pour l'ensemble des MRC et communautés, et concernant la LPTAA (non pas la LATANR). En fait, il est plus exact d'affirmer qu'il s'agit du nombre de décisions rendues par la CPTAQ, puisque cette compilation ne tient pas compte des demandes pour lesquelles il y a eu désistement du demandeur ou rejet de la CPTAQ – cette dernière ne les comptabilise pas. L'objectif de cette compilation est de vérifier si, au fil des ans, le nombre de demandes d'exclusion de la zone agricole et d'autorisations pour des UNA tend à diminuer ou augmenter. Si le nombre de décisions tendait à diminuer significativement, cela pourrait être un indice que la pression exercée sur le territoire agricole diminue, et vice versa.

Tableau 5.1 Nombres de décisions rendues concernant les exclusions et les UNA (compilé de : CPTAQ, 1995 à 2018)

Rapports annuels (exercices)	Exclusion à la zone agricole	Implantation, utilisation accessoire ou agrandissement d'une UNA	SOUS-TOTAL
2017-2018	105	972	1077
2016-2017	99	1003	1102
2015-2016	67	1184	1251
2014-2015	69	1238	1307
2013-2014	73	1306	1379
2012-2013	116	1548	1664
2011-2012	112	1392	1504
2010-2011	99	1548	1647
2009-2010	127	1632	1759
2008-2009	142	1559	1701
2007-2008	77	1564	1641
2006-2007	121	1777	1898
2005-2006	139	1869	2008
2004-2005	86	1719	1805
2003-2004	154	1669	1823
2002-2003	121	1646	1767
2001-2002	136	1643	1779
2000-2001	113	1636	1749
1999-2000	195	1746	1941
1998-1999	115	1719	1834
1997-1998	67	2095	2162
1996-1997	42	2613	2655
1995-1996	33	2952	2985
1994-1995	28	2993	3021

La figure 5.1 montre qu'il n'y a pas de tendance à la baisse quant au nombre de décisions rendues pour les exclusions de la zone agricole. Il s'agit plutôt de fluctuations, c'est-à-dire qu'il y a alternance de diminutions et d'augmentations. Il est donc possible d'affirmer, comme le mentionne souvent la CPTAQ dans les médias et dans ses rapports, que la pression sur la zone agricole demeure toujours très importante (CPTAQ, 2018). En revanche, il y a une tendance à la baisse pour le nombre de décisions rendues concernant l'implantation et l'agrandissement des UNA (résidence, industrie et commerce, exploitation des ressources, récréotourisme, institutionnel, utilité publique, ainsi qu'énergie, transport et communication). Le segment illustrant la plus forte baisse correspond aux années 1994 à 1999, soit peu de temps après la révision de la zone agricole. Il faut rappeler que cette révision s'est terminée en 1992 et qu'il en a résulté une exclusion importante (CPTAQ, 1992).

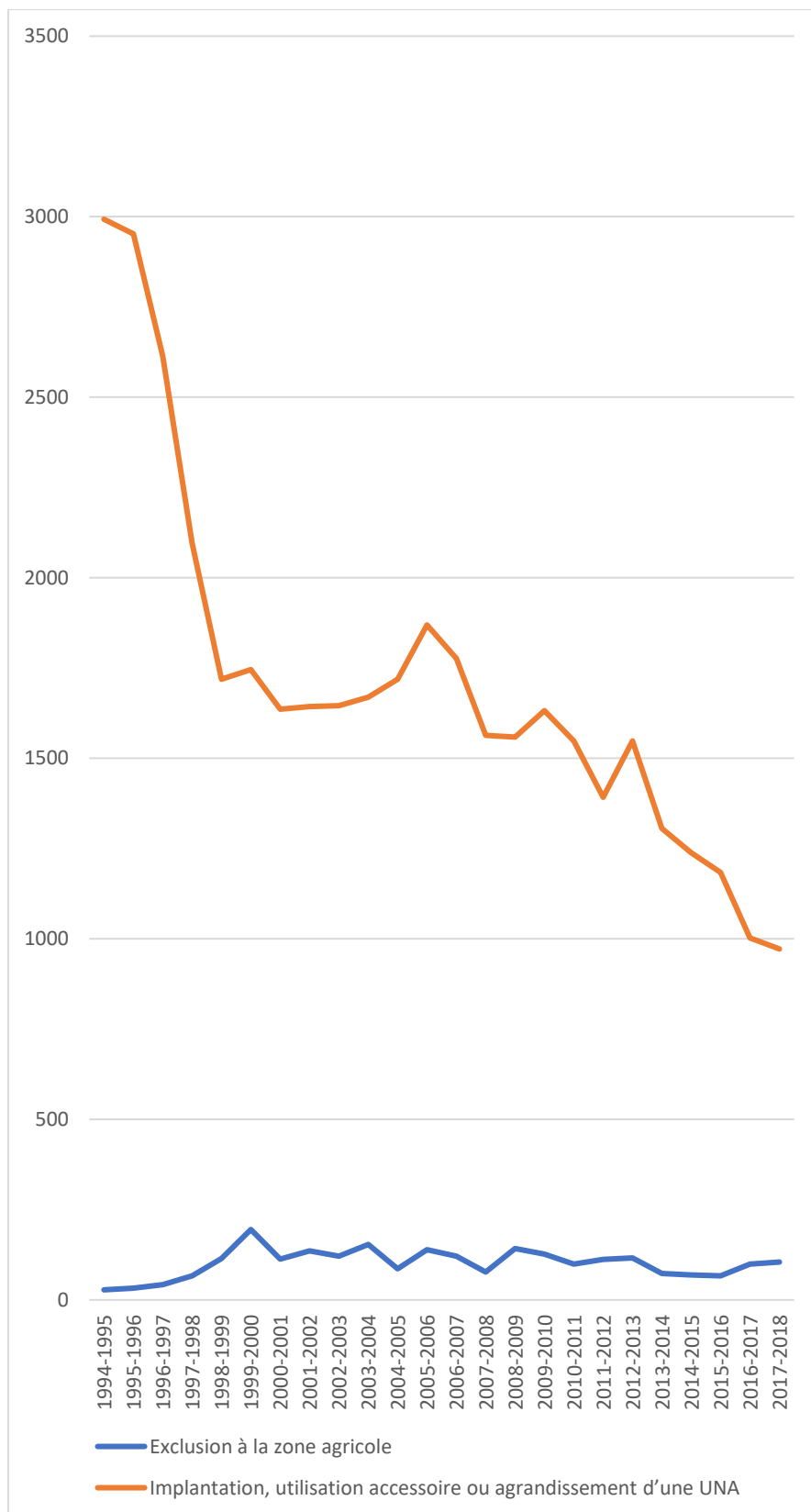


Figure 5.1 Évolution du nombre de décisions rendues – exclusions et UNA (inspiré de CPTAQ, 2018)

Toutefois, s'il y a baisse des décisions rendues pour les UNA, cette catégorie est tout de même à l'origine d'un nombre élevé de demandes. Leur nombre est en effet environ neuf fois plus élevé que les décisions rendues pour les exclusions à la zone agricole (972 pour les UNA versus 105 pour les exclusions en 2017-2018). Considérant que le territoire agricole du Québec est limité, comme expliqué au premier chapitre, et que le capital naturel (le sol arable) est une ressource non renouvelable, il est tout de même pertinent de se questionner au sujet des superficies consacrées aux UNA dans la zone agricole.

5.2 Superficie de la zone agricole

Le tableau 5.2 compile les inclusions et exclusions à la zone agricole, pour le territoire de la CMM, soit pour 14 MRC ou territoires équivalents (TE), ainsi que son pourtour, c'est-à-dire pour 9 MRC périmétropolitaines. Ces données sont calculées par la CPTAQ non pas depuis 1978, mais depuis la révision de la zone agricole qui s'est terminée en 1992. À la suite de cette révision négociée entre la CPTAQ et les MRC, il y avait eu une perte de 206 247 hectares à l'échelle du Québec.

Dans ce tableau, il est indiqué qu'entre 1992 et 2018, il y a eu des pertes de 175 hectares au sein des MRC entièrement situées dans la CMM, de 746 hectares au sein des MRC partiellement situées dans la CMM, et de 577 hectares au sein des MRC périmétropolitaines. Ce qui totalise une perte de 1498 hectares pour la CMM et sa périphérie. Il est intéressant de comparer cette superficie perdue avec celle du Québec en entier, proportionnellement beaucoup moins importante, qui se situe à 388 hectares.

Les valeurs en pourcentage permettent de comprendre les proportions de la perte d'hectares et du gain d'hectares. Pour les huit MRC ou TE situés entièrement sur le territoire de la CMM (Montréal, Laval, Les Moulins, Mirabel, Thérèse-De Blainville, Marguerite-D'Youville, Roussillon et Longueuil), 39 % des hectares ayant fait l'objet d'un changement de zonage sont des inclusions et 61 % sont des exclusions. Pour les six MRC situées en partie sur le territoire de la CMM (L'Assomption, Deux-Montagnes, Beauharnois-Salaberry, La Vallée-du-Richelieu, Rouville et Vaudreuil-Soulanges), 12 % des hectares ayant fait l'objet d'un changement de zonage sont des inclusions et 88 % sont des exclusions. Pour les neuf MRC périmétropolitaines (Argenteuil, La Rivière-du-Nord, Montcalm, Joliette, D'Autray, Les Jardins-de-Napierville, Le Haut-Richelieu, Les Maskoutains et Pierre-De Saurel), 30 % des hectares ayant fait l'objet d'un changement de zonage sont des inclusions et 70 % sont des exclusions. Pour les 23 MRC/TE sur le

territoire de la CMM et son pourtour, 27 % des hectares ayant fait l'objet d'un changement de zonage sont des inclusions et 73 % sont des exclusions.

Tableau 5.2 Évolution de la zone agricole sur le territoire de la CMM et en périphérie (modifié de : CPTAQ, 2018)

MRC ou TE	Inclusion (ha)	Exclusion (ha)	Perte ou gain net (ha)	Total d'hectares ayant fait l'objet d'un changement de zonage	Pourcentage d'hectares inclus	Pourcentage d'hectares exclus
Montréal (TE)	54	51	3	8 MRC/TE sur le territoire de la CMM		
Laval	112	89	23			
Les Moulins	33	109	-76			
Mirabel	45	71	-26			
Thérèse-De Blainville	0	50	-50			
Marguerite-D'Youville	0	73	-73			
Roussillon	64	7	57			
Longueuil (TE)	15	48	-33			
Sous-total	323	498	-175	821	39 %	61 %
L'Assomption	5	124	-119	6 MRC en partie sur le territoire de la CMM		
Deux-Montagnes	14	99	-85			
Beauharnois-Salaberry	73	72	1			
La Vallée-du-Richelieu	3	137	-134			
Rouville	10	43	-33			
Vaudreuil-Soulanges	8	384	-376			
Sous-total	113	859	-746	972	12 %	88 %
Argenteuil	117	121	-4	9 MRC périméto-politaines		
La Rivière-du-Nord	19	36	-17			
Montcalm	187	47	140			
Joliette	16	118	-102			
D'Autray	81	182	-101			
Les Jardins-de-Napierville	0	91	-91			
Le Haut-Richelieu	29	64	-35			
Les Maskoutains	0	353	-353			
Pierre-De Saurel	2	16	-14			
Sous-total	451	1028	-577	1479	30 %	70 %
TOTAL (23 MRC/TE)	887	2385	-1498	3272	27 %	73 %
Ensemble du Québec	22 986	23 374	-388	46 360	50 %	50 %

Cette perte sur le territoire de la CMM et en périphérie (73 %) a pu être réduite grâce à d'importantes inclusions à la zone agricole réalisées dans d'autres régions du Québec. Par exemple, le rapport annuel 2016-2017 de la CPTAQ indique que des inclusions de zones agricoles situées dans des territoires non organisés ont été faites entre autres dans les MRC Maria-Chapdelaine (Saguenay–Lac-Saint-Jean) et La

Haute-Côte-Nord (Côte-Nord). Ainsi, pour l'ensemble du Québec, 50 % des hectares ayant fait l'objet d'un changement de zonage sont des inclusions et 50 % sont des exclusions.

Tout compte fait, depuis 1992, il y a eu d'importantes exclusions à la zone agricole sur le pourtour de la CMM, mais de nombreuses inclusions ailleurs au Québec, souvent plus au nord, tel que montré au paragraphe précédent. Ce qui permet à la CPTAQ d'affirmer dans ses récents rapports annuels et dans les médias que malgré la forte pression, la superficie de la zone agricole (globale) est maintenue.

Par ailleurs, il faut préciser que ces données surestiment quelque peu la superficie de la zone agricole. Certes, depuis 2011 la CPTAQ assure que les nouveaux outils de calculs sont précis et permettent d'exclure l'hydrographie de la superficie de la zone agricole (E. Clairoux-Brunet, échange par courriel, 11 juin 2019). Toutefois, selon le géographe Claude Marois, le territoire agricole du Montréal métropolitain est plus mince que ce que montrent les données officielles. En effet, les superficies agricoles publiées comprendraient toujours les autoroutes, les voies ferrées, les parcs, les infrastructures de transport d'électricité, etc. (Gerbet, 2013) Cette constatation tisse un lien vers la prochaine section, celle des UNA.

5.3 Superficie des UNA

Les UNA sont des utilisations non agricoles autorisées dans la zone agricole, que la CPTAQ regroupe en catégories : résidentiel; industriel et commercial; exploitation des ressources (sablières et gravières); récréotourisme; agrotourisme; institutionnel; utilité publique; énergie, transport et communications; autres. Alors qu'elle le fait pour la superficie de la zone agricole, la CPTAQ ne publie pas de données cumulatives au sujet des superficies accordées pour les UNA, ce qui rend le portrait plus difficile à brosser (Meloche et Debailleul, 2013). Le tableau 5.3 présente un cumulatif des UNA depuis l'exercice 1994-1995.

Cette compilation des UNA est perfectible, car les annexes statistiques des rapports annuels de la CPTAQ ne sont pas constituées de la même façon, au fil du temps. Par exemple, la catégorie « industriel et commercial » exclut le para-agricole, dans les tableaux des rapports de 2017-2018 jusqu'à 2010-2011. Puis, dans les rapports de 2009-2010 et 2008-2009, il n'y a plus de spécification à cet égard. Enfin, dans les rapports de 2007-2008 et antérieurs, il est indiqué que le para-agricole est inclus dans la catégorie. Aussi, il faut savoir que plusieurs UNA sont permanentes, alors que d'autres sont temporaires. Une même superficie agricole pourrait donc faire l'objet de plus d'une UNA temporaire, au fil du temps (cette superficie serait alors comptabilisée plus d'une fois). Mais il n'en demeure pas moins que cette

compilation donne un aperçu de l'ampleur des superficies accordées par la CPTAQ pour les UNA : « L'autorisation d'usages non agricoles en zone agricole, à l'issue de demandes individuelles ou collectives, témoigne d'une large ouverture aux usages non agricoles » (G. Mercier et Côté, 2012, p. 135).

Tableau 5.3 Superficies autorisées pour les UNA – ensemble du Québec (compilé de : CPTAQ, 1995 à 2018)

Implantation d'une UNA existante, utilisation accessoire ou agrandissement d'une UNA existante (ha)										
Rapports annuels	Résidence (tous types)	Industrie et commerce	Exploitation des ressources (auparavant Prélèvements)	Récréotourisme	Institutionnel et utilité publique	Énergie, transport et communication	Agrandissement périmètre urbain (sans exclusion)	Occupation du territoire agricole	Autres (auparavant Divers)	TOTAL annuel (ha)
2017-2018	79	222	365	515	44	359	-	-	15	1599
2016-2017	72	93	1161	102	23	184	-	-	11	1646
2015-2016	80	301	576	290	64	122	-	-	30	1463
2014-2015	158	270	656	228	38	170	-	-	44	1564
2013-2014	165	169	620	474	329	331	-	-	3	2091
2012-2013	359	124	1126	353	56	178	-	-	7	2203
2011-2012	245	89	1333	345	150	570	-	-	20	2752
2010-2011	223	248	1288	300	90	430	-	-	133	2712
2009-2010	259	143	1784	112	152	1253	-	-	153	3856
2008-2009	301	238	913	1345	95	1161	-	-	128	4181
2007-2008	226	246	915	333	94	771	-	-	86	2671
2006-2007	335	233	648	295	28	568	-	-	57	2164
2005-2006	435	221	1107	610	133	746	-	-	196	3448
2004-2005	304	228	1311	312	209	85	-	-	30	2479
2003-2004	518	126	673	856	348	557	-	-	16	3094
2002-2003	228	377	2404	613	181	686	-	-	12	4501
2001-2002	344	300	810	379	93	327	-	-	103	2356
2000-2001	268	215	1136	642	95	151	-	-	249	2755
1999-2000	554	487	1131	215	127	373	-	-	82	2969
1998-1999	315	165	929	325	223	288	-	-	315	2560
1997-1998	438	1323	948	287	80	1346	-	-	239	4661
1996-1997	686	732	1224	1328	308	137	339	-	-	4754
1995-1996	805	744	1586	781	495	374	369	-	94	5248
1994-1995	1477	444	1465	952	820	574	97	820	425	7074
TOTAL	8874	7738	26 109	11 992	4275	11 741	805	820	2448	74 801

Le tableau 5.1 permet de constater que la superficie accordée depuis l'exercice 1994-1995 jusqu'à 2017-2018 pour l'ensemble des UNA serait d'environ 74 801 hectares. Il faut rappeler que les UNA sont situées à l'intérieur de la zone agricole. Comme les UNA sont nombreuses, des parties prenantes les considèrent

comme un phénomène préoccupant. Certains acteurs consultés par Meloche et Debailleul affirment que les changements d'usage n'apparaissent pas dans l'évolution de la zone agricole, et qu'ils peuvent « impliquer un recul de l'agriculture dans la région métropolitaine » (2013, p. 23). L'Institut Jean-Garon qualifie quant à lui le territoire agricole du Québec de « tissu spatial troué comme un gruyère » (Institut Jean-Garon, 2017, p. 14) Il s'agit d'une préoccupation que partage la journaliste Julie Mercier. Selon cette dernière, les UNA passent sous le radar :

« À la CPTAQ, ces autorisations [pour les UNA] ne sont pas comptabilisés dans les exclusions de la zone verte. Elles représentent néanmoins des pertes ou des contraintes pour l'activité agricole. D'ailleurs, peu de ces hectares reviennent un jour à l'agriculture » (Mercier, 2018, 25 avril)

Meloche et Debailleul (2013) abondent dans le même sens. Les chercheurs précisent que si certains lots où une UNA a été accordée retournent un jour à la vocation agricole, comme les sablières et les gravières, d'autres sont « amputés de façon permanente », comme les terres cédées pour le prolongement de l'autoroute 30.

Qui plus est, avec l'entrée en vigueur en janvier 2019 du *Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec*, il n'est plus nécessaire de passer par la CPTAQ pour certains usages répondant à des critères préétablis, comme l'exploitation d'un gîte touristique et l'installation d'une ligne de distribution électrique ou d'une citerne dédiée au service de sécurité incendie municipal (*Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, s. d.*). Ce règlement devrait permettre de diminuer le nombre de demandes adressées à la CPTAQ. Il est lié à l'entrée en vigueur de l'article 196 de la loi n° 122 (*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ, 2017, c. 13). Les conditions énoncées dans le règlement devraient assurer que les utilisations permises n'aient pas d'impacts néfastes pour l'agriculture (MAMH, 2019). Toutefois, la CPTAQ ne peut plus comptabiliser annuellement ces UNA conformes aux prescriptions du règlement (Desrochers, 2019).

Sur le territoire de la CMM, 221 840 hectares sont protégés. L'activité agricole (cultures, forêts et érablières) occupe 71 % de cette zone protégée (157 889 ha), alors que les UNA se déploient sur 29 % de cette même zone (63 950 ha), soit presque le tiers de la zone verte. Pour l'UPA, les UNA constituent des pertes importantes de terres et représentent l'un des principaux enjeux en ce qui a trait au territoire

agricole. (UPA, 2017) En effet, qu'il s'agisse de résidences, d'industries, de commerces, de récréotourisme, d'institutions, d'infrastructures de transport, les UNA occupent le sol, il y a donc une perte de terres agricoles pouvant être cultivées.

5.4 Densité d'occupation du sol

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) (Rioux, 2019) s'est intéressé au phénomène d'artificialisation du territoire du Québec méridional et à l'influence des grands centres urbains sur ce phénomène. Voici quelques faits saillants de cette analyse qui concerne la période allant de 1990 à 2013 :

- La superficie des surfaces artificielles du Québec méridional a augmenté de 528 km², ce qui correspond à une croissance annuelle d'environ 0,6 %;
- L'artificialisation du territoire effectuée dans la RMR de Montréal représente plus du quart de l'augmentation nette des surfaces artificielles du Québec méridional (149 km² sur 528 km²);
- Dans les régions métropolitaines de recensement (RMR), 34 % des gains nets de surfaces artificielles se sont produits sur des terres agricoles;
- La densité de population a diminué légèrement dans la RMR de Montréal (- 1 % ou - 0,1 % par année), c'est-à-dire que la croissance de la population a été inférieure à celle des surfaces artificielles.

Alors que l'analyse de l'ISQ (Rioux, 2019) porte sur la période 1999-2013, la CMM a analysé la période 2012-2018. Toutefois, il s'agit d'un bilan valable spécifiquement pour le territoire du Grand Montréal.

Ainsi, en septembre 2018, la CMM a publié un bilan de son PMAD 2012-2018. Ce PMAD insiste entre autres sur « l'importance d'une saine gestion de l'urbanisation » et la première de ses trois orientations était de favoriser le développement de milieux de vie durables (CMM, 2018, p. 6). Des principes pour un aménagement durable y sont exposés, dont une densité d'occupation du sol plus élevée. Pour cela, l'aménagement du territoire doit mener à une utilisation plus rationnelle de l'espace en matière de développement. (CMM, 2018)

Il faut rappeler que la LAU exige que le conseil des MRC et agglomérations sur le territoire de la CMM adopte un règlement de concordance de son schéma d'aménagement afin que ce dernier soit conforme au PMAD. Ce règlement doit être en vigueur dans les deux ans suivant l'adoption du PMAD. Ensuite, les municipalités doivent rendre leur réglementation d'urbanisme conforme au schéma. Toutefois, au 1^{er} juin 2018, soit six ans après l'adoption du PMAD, 20 % des 82 municipalités sur le territoire de la CMM n'avaient

pas complété l'harmonisation de leur plan et règlements d'urbanisme au nouveau schéma d'aménagement de leur MRC. (CMM, 2018)

Concernant la densification résidentielle, la CMM (2018) a posé les constats suivants :

- Dans les cinq secteurs géographiques du Grand Montréal (Montréal, Laval, Longueuil, couronne Nord, couronne Sud), il y a eu densification résidentielle des aires de type *transit-oriented development* (TOD);
- Plus de 75 % des aires TOD atteignent leur seuil de densité minimale;
- Quant au développement hors TOD, une majorité de MRC et d'agglomérations ont atteint le seuil minimal de densité résidentielle.

Pour poser ces constats, la CMM réfère à son PMAD, qui établit des seuils minimaux de densité résidentielle brute pour les aires TOD, pour la période 2011-2031. Ces seuils apparaissent dans le tableau 5.4.

Tableau 5.4 Seuils de densité résidentielle brute dans les aires TOD selon le type de desserte (tiré de : CMM, 2018, p. 20)

Densité (nombre de logements/hectare brut)	Métro, système léger sur rail	Train de banlieue	Tramway, bus
Très élevé	150	110	80
Élevé	110	80	60
Moyen	80	60	40
Faible	60	40	30

Le tableau 5.5 a été créé par la CMM (2018) avec les rôles d'évaluation foncière du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et le relevé des mises en chantier 2016-2017 de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Il montre que les aires TOD sur le territoire de la CMM ont été densifiées au cours des dernières années. En effet, pour les cinq régions, les densités affichées dans la colonne de droite, c'est-à-dire pour les logements construits en aire TOD entre 2011 et 2017, sont plus élevées que les densités de la colonne de gauche, pour l'ensemble des logements construits en aire TOD. (CMM, 2018)

Toutefois, même en ne considérant que les logements construits entre 2011 et 2018, certaines régions présentent une densité moyenne ou faible, soit la couronne Nord et la couronne Sud. Les densités de l'agglomération de Longueuil et de Laval sont plutôt moyennes, alors que la densité de l'agglomération de Montréal est très élevée.

Tableau 5.5 Densités résidentielles brutes dans les aires TOD (modifié de : CMM, 2018, p. 20)

Secteurs géographiques	Densité – ensemble des logements situés en aire TOD	Densité – Logements construits en aire TOD entre 2011 et 2017
Montréal (agglomération)	71	193
Longueuil (agglomération)	29	59
Laval	31	51
Couronne Nord	20	45
Couronne Sud	16	28

En dehors des aires TOD, le PMAD vise aussi l'optimisation du développement urbain. Là aussi, des seuils minimaux de densité résidentielle ont été fixés; les MRC et agglomérations doivent consolider le tissu urbain existant. Le tableau 5.6 (CMM, 2018) montre une estimation de la densité à l'extérieur des aires TOD. Il a aussi été réalisé avec les données du MAMOT (rôles d'évaluation foncière) et de la SCHL (relevé des mises en chantier 2016-2017). Même en ne considérant que les logements construits entre 2011 et 2016, certaines MRC/agglomérations n'ont pas atteint les seuils minimaux de densité résidentielle brute indiqués au PMAD : Longueuil – hors centre (il s'agit principalement des municipalités de Saint-Bruno-de-Montarville et de Boucherville), l'Assomption, Mirabel, Thérèse-De Blainville et Vaudreuil-Soulanges.

Tableau 5.6 Estimation de la densité résidentielle brute hors des aires TOD (tiré de : CMM, 2018)

MRC/Agglomérations	Densité résidentielle brute (nombre de logements/hectare)		Seuil minimal de densité résidentielle brute hors des aires TOD 2011-2016 (log/ha) indiqué au PMAD
	Ensemble des logements construits hors des aires TOD	Logements construits hors des aires TOD de 2011 à 2016	
Montréal – centre	63	78	60
Montréal – hors centre	22	38	30
Longueuil – centre	26	35	35
Longueuil – hors centre	12	18	30
Laval	22	37	30
Deux-Montagnes	12	18	17
L'Assomption (partie CMM)	16	18	19
Les Moulins	13	19	18
Mirabel	12	15	18
Thérèse-De Blainville	14	19	21
Beauharnois-Salaberry (partie CMM)	12	20	18
La Vallée-du-Richelieu (partie CMM)	12	19	18
Marguerite-D'Youville	15	21	19
Roussillon	15	26	17
Rouville (partie CMM)	12	18	16
Vaudreuil-Soulanges (partie CMM)	8	12	16
Grand Montréal	20	25	s.o.

Bref, en tenant compte de l'analyse de l'ISQ et de celle de la CMM, il en ressort que la tendance en matière de densité, pour le Grand Montréal, s'est inversée : une légère diminution a été observée pour la période 1990-2013, alors que la période 2012-2018 montre une augmentation. Toutefois, il faut considérer cette comparaison avec réserve, car l'ISQ et la CMM n'utilisent pas les mêmes indicateurs et unités de mesure. En effet, la RMR de Montréal ne correspond pas tout à fait au territoire de la CMM (appelé aussi le Grand Montréal), de plus l'ISQ traite de la densité de population (habitants au kilomètre carré de surface artificielle), alors que la CMM utilise la densité résidentielle brute (logements à l'hectare).

5.5 Synthèse des analyses et constats

Cette partie présente la synthèse des analyses effectuées, notamment au sujet du nombre de demandes adressées à la CPTAQ, de la zone agricole, des UNA et de la densité d'occupation au sol. Cette synthèse est effectuée au moyen d'une matrice comportant les forces, faiblesses, menaces et opportunités (FFOM) des pratiques et contexte actuels en matière d'aménagement et de protection des terres agricoles.

Tableau 5.7 Matrice FFOM appliquée au contexte actuel en matière d'aménagement du territoire

Forces	Faiblesses
<p>1. La zone agricole à l'échelle du Québec Comme mentionné à la section 5.2, la superficie de la zone agricole a pu être maintenue grâce à la LPTAA et aux demandes d'inclusions.</p> <p>2. Le PMAD de la CMM (2012) Dans une perspective de développement durable, le PMAD valorise le territoire et les activités agricoles. L'un des objectifs du PMAD est d'augmenter la superficie des terres en culture à l'échelle métropolitaine. Pour concrétiser cet objectif, la CMM a créé son Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles (2016). À ce sujet, voir la section 5.5.2.</p>	<p>1. La zone agricole du Grand Montréal À l'échelle métropolitaine, la zone agricole a fait l'objet de nombreuses exclusions. La section 5.5.1 donne plus d'information à ce sujet.</p> <p>2. Usages non agricoles (UNA) Comme spécifié à la section 5.3, les UNA accordées par la CPTAQ sont nombreuses sur le territoire de la CMM et en périphérie. Elles ne sont pas prises en considération dans le calcul de la superficie de la zone agricole. Selon plusieurs parties prenantes, les UNA impactent le territoire agricole.</p> <p>3. Décrets et lois spéciales du palier provincial Tel que mentionné à la section 4.3, pour avaliser certains projets empiétant la zone agricole, le gouvernement peut adopter des décrets. Même s'il est en droit de procéder ainsi, il n'en demeure pas moins qu'il choisit alors de ne pas tenir compte de l'expertise de la CPTAQ et des orientations du PMAD de la CMM.</p>

Tableau 5.7 Matrice FFOM appliquée au contexte actuel en matière d'aménagement du territoire (suite)

Opportunités	Menaces
<p>1. Diversifier le financement des municipalités Si les municipalités étaient moins dépendantes de l'impôt foncier, elles pourraient être moins tentées de développer leur territoire. Le financement des municipalités a été traité à la section 4.4.</p> <p>2. Moderniser la législation Les sections 2.3 et 3.3 ont montré plusieurs faiblesses de la LPTAA et la LAU. Ces lois ont été pensées dans les années 1970. Aujourd'hui, soit 40 ans plus tard, il serait pertinent d'actualiser et de renforcer les deux lois dans une optique de développement durable (vision à long terme pour les générations futures) et d'y contraindre les municipalités.</p> <p>3. Freiner l'étalement urbain L'étalement urbain a été abordé dans la section 2.1 – il s'agit de l'un des objectifs de la LAU – ainsi que la section 4.1, car malgré la législation en vigueur, l'étalement urbain s'est poursuivi. Pour freiner cette tendance, il faut exiger une densification significative de l'occupation du sol en périphérie du territoire de la CMM (MRC péri-métropolitaines).</p> <p>4. Requalifier les espaces urbanisés Également pour freiner l'étalement urbain, il est nécessaire de ne plus autoriser l'agrandissement des périmètres d'urbanisation, et ce, tant que l'espace urbanisé n'a pas été requalifié. La requalification a été abordée dans le tableau 4.1.</p>	<p>1. Propriétaires non agriculteurs Comme mentionné dans la section 4.2, lorsque des promoteurs ou spéculateurs achètent une terre agricole à très fort prix, ils envoient le message que le zonage agricole n'est pas crédible à leurs yeux. La financiarisation des terres agricoles peut nuire à la pérennité du territoire agricole.</p> <p>2. La culture de la banlieue pavillonnaire Tel que vu à la section 4.1, la maison unifamiliale demeure l'un des types d'habitation les plus convoités. À cause de cela, il y a un manque de volonté politique au sein de certaines municipalités locales pour contrecarrer les tendances du marché et les contradictions observées dans les pratiques et politiques urbanistiques (voir section 4.5).</p>

5.5.1 Zone agricole du Grand Montréal et sa périphérie

L'ISQ a récemment publié le bulletin Évolution de la couverture terrestre du Québec méridional sous l'influence des grands centres urbains. Cette analyse résume bien la problématique de l'aménagement durable du territoire en regard au territoire agricole. On y révèle que dans les années 1990 et 2000, la superficie des surfaces artificielles a cru de 0,7 % chaque année, dans les régions métropolitaines et les agglomérations. Cette artificialisation a occasionné entre autres la perte de terres agricoles. (ISQ, 2019) Il s'agit de données qui illustrent les dires de l'agriculteur et ex-président de l'UPA Jacques Proulx. En 2009,

affirmait que la LPTAA avait contribué à protéger les terres agricoles, mais qu'elle n'avait pas donné les résultats attendus dans la vallée du Saint-Laurent. Certains gouvernements auraient modifié et affaibli la LPTAA, ce qui aurait permis à des promoteurs immobiliers de tirer leur épingle du jeu (Radio-Canada, 2018a).

5.5.2 PMAD : un aménagement durable pour protéger les terres agricoles

Toutefois, selon une partie prenante ayant accepté de participer à une entrevue dans le cadre de cet essai, l'entrée en vigueur en 2012 du PMAD de la CMM a contribué à freiner cette tendance de pertes de terres agricoles (entrevue téléphonique, 9 juillet 2019). Effectivement, l'une des trois orientations du PMAD est de créer des milieux de vie durables, notamment en délimitant le territoire d'urbanisation grâce à un aménagement durable, et en valorisant la zone agricole (CMM, 2012). Ce PMAD précise un objectif fixé pour 2031, à l'échelle métropolitaine : faire croître de 6 % la superficie globale des terres en culture. (CMM, 2019a)

Par ailleurs, à l'extérieur du territoire de la CMM, une lente actualisation des pratiques d'aménagement est observée. Certaines MRC et municipalités locales tardent à concrétiser les orientations gouvernementales en matière d'aménagement durable, comme la densification d'occupation du sol. (S. Pagé-Plouffe et P. Racette-Dorion, entrevue téléphonique, 26 juin 2019) Une aménagiste interviewée abonde dans le même sens : selon cette dernière, la densification est « une notion difficile à faire passer » (aménagiste ayant demandé la confidentialité, entrevue, 12 juin 2019).

5.5.3 Constats

Ainsi, de multiples pressions exercées sur la zone agricole ont été identifiées. Ces pressions proviennent des municipalités locales et des MRC, des propriétaires non agriculteurs, ainsi que des paliers de gouvernements supérieurs. L'analyse effectuée permet de poser les constats suivants :

- Concernant le nombre de demandes (nombre de décisions rendues par la CPTAQ) pour une exclusion à la zone agricole, la tendance se maintient;
- Concernant le nombre de demandes (nombre de décisions rendues par la CPTAQ) pour une UNA, la tendance est à la baisse. Toutefois, le nombre de décisions rendues pour les UNA est encore élevé (972 demandes pour la seule année 2017-2018)

- Concernant la superficie de la zone agricole de 1992 à 2018, celle-ci est maintenue à l'échelle du Québec, mais une perte d'hectares est observée à l'échelle de la CMM.
- Concernant la superficie des UNA, la tendance est à la baisse. Néanmoins, il est préoccupant de constater que cette superficie est importante, et que les UNA ne sont pas comptabilisés dans les exclusions à la zone agricole.
- Concernant la densité résidentielle brute, Montréal obtient une bonne note (densité élevée ou très élevée). En revanche, les couronnes Nord et Sud n'ont pas densifié suffisamment leur tissu urbain (densité moyenne à faible). Dans une moindre mesure, Laval et Longueuil doivent aussi continuer à densifier leur territoire (densité moyenne).
- L'aménagement du territoire et la protection de la zone agricole sont gérés avec des mécanismes à court terme (schémas d'aménagement quinquennaux, bilans annuels de la CPTAQ, élections provinciales et municipales aux quatre ans, etc.), alors que la problématique de pérennité de cette zone doit être envisagée à long terme.

Considérant ces constats, ainsi que les faiblesses, menaces et opportunités précédemment montrées, il convient de formuler des recommandations visant à rationaliser davantage l'urbanisation et à mieux protéger les terres agricoles. Ces recommandations sont formulées dans le prochain chapitre.

6. RECOMMANDATIONS

L'objectif général de cet essai est d'analyser si les municipalités locales et régionales des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal, c'est-à-dire sur et autour du territoire de la CMM, ont pu contribuer à protéger les terres agricoles depuis l'adoption de la LPTA et de la LAU il y a 40 ans, notamment en rationalisant le développement urbain. Malgré les progrès observés sur certains points – comme la tendance à la baisse pour les UNA, la densification sur le territoire de la CMM, le maintien de la zone agricole à l'échelle du Québec –, des lacunes ont été identifiées, notamment les demandes d'exclusion qui ne baissent pas, la densification qui est insuffisante pour les couronnes Nord et Sud, ainsi que les pertes dans la zone agricole à l'échelle de la CMM. Il est donc nécessaire de proposer des recommandations pour améliorer l'aménagement du territoire et la protection des terres agricoles.

6.1 Recommandations à l'égard des municipalités locales et MRC

Puisque cet essai concerne principalement les municipalités locales et les MRC, il convient de commencer par quatre recommandations destinées à celles-ci.

Densifier davantage l'occupation du sol

Le territoire métropolitain comporte des disparités notables en matière de densité d'occupation du sol. Or, la densification permet de réduire la pression sur les pourtours de la zone agricole : la densification permet d'urbaniser sans s'étaler, ou de moins s'étaler. Cette recommandation correspond aussi aux constatations de Ouimet (2009). La présente proposition est adressée à l'ensemble des MRC/TE inscrits au tableau 5.2, sauf à Montréal (TE), où l'on observe déjà une densité élevée. Ainsi, il est impératif pour les neuf MRC péri-métropolitaines et pour les treize autres MRC du territoire de la CMM où la densité résidentielle est moyenne ou faible, de poursuivre la densification résidentielle pour atteindre voire dépasser le seuil minimal de densité mentionné dans le PMAD de la CMM (2012). Par exemple, le suivi du PMAD de la CMM (2018) mentionne que les mises en chantier des couronnes Sud et Nord comportaient encore en 2017 respectivement 22,6 % et 19,5 % de maisons individuelles, comparativement à 8 % pour Laval et Longueuil et 1,5 % pour Montréal (CMM, 2018, p. 26). Il serait préférable, pour les couronnes Sud et Nord, de diminuer encore considérablement la part des maisons individuelles pour augmenter la part des maisons en rangées, des multiplex, des immeubles en copropriété et des tours d'habitation.

Consolider et requalifier les milieux urbanisés

Avant de s'étaler, les municipalités devraient envisager la reconstruction de la ville sur elle-même. En effet, les municipalités disposent, à l'intérieur même de leur périmètre d'urbanisation actuel, d'espaces sous-utilisés, comme des lots vacants, des rues surdimensionnées, des grands stationnements de surface, des friches urbaines dues à la fermeture d'une industrie, ou des bâtiments désaffectés. La requalification du tissu urbanisé évite d'empiéter sur les espaces périurbains agricoles. Une démarche de consolidation doit toutefois considérer les caractéristiques du milieu de vie, les besoins de la population locale, les tendances socioéconomiques, ainsi que les enjeux locaux et métropolitains (Vivre en ville, 2016). Qui plus est, le fait de requalifier le tissu déjà urbanisé permet aussi de profiter d'infrastructures existantes, comme les écoles, les hôpitaux, et les réseaux d'eau potable et d'eaux usées, plutôt que d'avoir à en construire d'autres plus loin, dans la ville étalée. Il s'agit donc d'une solution gagnante pour les municipalités, mais aussi pour le gouvernement du Québec, puisque c'est ce dernier qui doit supporter les coûts liés à la santé, à l'éducation et à d'autres infrastructures urbaines.

Faire la promotion culturelle de la densité moyenne

Le rêve de posséder une maison individuelle joutée d'un jardin est profondément ancré chez les Nord-Américains. Si bien que depuis la Seconde Guerre mondiale, le pavillon est devenu la norme, un véritable mode d'urbanisation (Mercier, 2006). Or, la banlieue pavillonnaire ne peut que favoriser le développement tentaculaire et désorganisé des villes, ainsi que l'empiétement sur les espaces naturels et agricoles. Malgré cela, une grande partie de la population ne considère pas l'étalement urbain comme quelque chose de problématique. Cette réalité a aussi été constatée par Simard (2014). Voilà pourquoi, dans le cadre de cet essai, il est recommandé aux municipalités d'initier un changement culturel. Afin de réduire l'étalement urbain et faire accepter la densification, il serait pertinent de faire la promotion culturelle de la densité moyenne. Autrement dit, les municipalités devraient cesser de proposer ou accepter des projets résidentiels de densité faible. Elles ne devraient plus encourager le modèle pavillonnaire, mais prôner les projets de type compact. Bien sûr, comme tout changement culturel, il s'agit ici d'un travail progressif à réaliser dans une perspective à long terme.

Faire connaître la fiducie d'utilité sociale agricole (FUSA)

Une FUSA est un outil juridique qui peut favoriser la conservation de terres agricoles. Lorsqu'un propriétaire de terre agricole veut se départir de celle-ci, ce propriétaire peut la vendre ou la donner pour créer une FUSA. La terre est alors gérée par un conseil fiduciaire – un comité constitué par exemple d'un

agriculteur résident, de citoyens locaux, de consommateurs de produits de la ferme – qui assure la vocation de conservation à la fiducie. Au Québec, l’organisme à but non lucratif Protec-Terre travaille à soutenir la mise en place de ce type de fiducie. La FUSA permet notamment de protéger une terre agricole de la spéculation foncière. Protec-Terre définit ainsi le fonctionnement d’une FUSA :

1. « Le constituant crée la FUSA. Il détermine son affectation et désigne les premiers fiduciaires (acte de fiducie);
2. Le cédant donne ou vend le tréfonds à la FUSA (acte de session 1);
3. Le cédant donne ou vend la propriété superficière à une relève (acte de session 2). L’agriculteur devient propriétaire superficière;
4. L’agriculteur bénéficie d’une servitude pour l’usage du tréfonds (convention superficière);
5. L’agriculteur vend sa ferme à la juste valeur marchande;
6. La ferme demeure abordable. L’affectation est respectée à perpétuité. » (Protec-Terre, 2019).

À la lumière de l’analyse réalisée dans le cadre de cet essai, les municipalités auraient avantage à faire connaître et à promouvoir cet outil de protection alternatif, afin de valoriser leur territoire agricole.

6.2 Recommandations à l’égard du gouvernement provincial

Voici maintenant huit recommandations à l’adresse du gouvernement du Québec.

Diversifier les sources de revenus des municipalités

C’est un fait : l’impôt foncier constitue le principal revenu des municipalités et celles-ci réclament depuis longtemps de nouveaux revenus pour pouvoir mieux assumer leurs responsabilités. Les municipalités réclament la signature d’un nouveau pacte fiscal à l’automne 2019, qui comporterait une nouveauté en matière de revenus municipaux : le transfert d’un point de la taxe de vente du Québec (UMQ, 2019). Selon l’UMQ, la fiscalité municipale telle qu’elle est en ce moment a atteint ses limites et cela engendre des conséquences comme l’étalement urbain. Après réflexion au sujet de la matrice FFOM présentée au cinquième chapitre, ce nouveau pacte fiscal apparaît comme une opportunité à saisir afin de diversifier les revenus des municipalités et les rendre ainsi moins enclines à poursuivre l’étalement urbain.

Cesser de développer et financer le réseau autoroutier

Actuellement, les municipalités se développent en s’étalant. Comme mentionné plus tôt dans cet essai, il s’agit de la façon de faire qui prévaut depuis la Seconde Guerre mondiale et la démocratisation de l’automobile. Qui plus est, les municipalités n’ont pas à payer pour le développement du réseau routier

supérieur, c'est-à-dire les routes et autoroutes numérotées qui ont pour fonction le transit interurbain, puisque ce dernier appartient au gouvernement du Québec. (Trajectoire Québec et Fondation David Suzuki, 2017) Ainsi, nombreuses sont les municipalités qui réclament le prolongement de routes. Toutefois, il est possible de changer la donne. En effet, si le gouvernement du Québec cessait de développer le réseau routier, les municipalités n'auraient pas d'autres choix que de trouver des solutions : développer autour du réseau routier existant, par exemple. Selon le directeur général de Vivre en ville, Christian Savard, le palier provincial pourrait plutôt taxer le développement de routes ou le dézonage d'espaces vierges (Brougère, 2018).

Dédommager les villes qui protègent leurs terres agricoles

Le montant en impôt foncier qu'un citoyen doit remettre à la municipalité varie notamment en fonction de la valeur de son terrain et de la valeur des bâtiments qui s'y trouvent (MAMH, s. d.) Or, puisqu'une terre agricole comporte peu de bâtiments (comparativement à une même superficie de nature résidentielle ou industrielle), elle génère moins de revenus pour une municipalité. Voilà pourquoi certaines municipalités cherchent à exclure des parcelles de la zone agricole afin d'y établir un usage qui rapporte plus en termes de taxes municipales. Pour contrecarrer cette dynamique, il serait opportun de dédommager les municipalités qui s'efforcent de conserver leurs terres agricoles. À cet égard, une solution a été proposée par la CMM : une compensation provenant du palier provincial serait attribuée à ces municipalités (entre 130 000 à 360 000 \$ par municipalité, pour une période de 10 ans). Le montant serait calculé selon la valeur des terres et le nombre d'hectares disponibles pour un usage résidentiel. (Primeau, 2019a)

Ne plus permettre l'agrandissement des périmètres d'urbanisation

Pour stopper l'étalement urbain et protéger les terres agricoles, il est aussi possible de ne plus permettre l'agrandissement des périmètres d'urbanisation. Cette proposition apparaît raisonnable et réaliste si elle est combinée avec une densification et une requalification du tissu urbain. D'autant plus que la croissance démographique est faible et diminuera potentiellement dans un avenir rapproché (CAAAQ, 2008). Selon le conseiller en aménagement Laurent Howe (2018), pour interdire les agrandissements des périmètres d'urbanisation, il faudrait modifier la LPTAA. Ce dernier ne manque pas de souligner que ce type de changement demanderait « un courage politique énorme ».

Éviter le recours aux décrets et aux lois spéciales

Comme mentionné à la section 4.3, le gouvernement du Québec a recours aux décrets ou aux lois spéciales pour pouvoir utiliser le territoire agricole à des fins autres. Plusieurs exemples ont été donnés dans cette section. Or, cette pratique peut être problématique en termes d'acceptabilité sociale : le gouvernement du Québec utilise une façon de faire qu'il interdit aux municipalités. Pour le spécialiste en aménagement et développement local et régional, Bernard Vachon, les exceptions répétées dans la région métropolitaine de Montréal pourraient affaiblir la crédibilité de la LPTAA et de la CPTAQ (Dubuc, 2017). Aussi, pour le directeur général du CRE de Laval, Guy Garand, Québec ne donne pas le bon exemple en matière de protection du territoire agricole : « Pourquoi faire une loi si on ne la respecte pas? Il faudrait arrêter de faire des entorses à la LPTAA » (G. Garand, entrevue, 25 avril 2019) Dans la majorité des exemples donnés à la section 4.3 de cet essai, il faut rappeler qu'il y avait des solutions autres que celles qui ont été choisies par le gouvernement du Québec, et qui n'auraient pas empiété sur la zone agricole. Dans ces cas, comment peut-on justifier les décrets ou lois spéciales utilisés afin de pouvoir passer outre la procédure habituelle ou les décisions de la CPTAQ ?

Éduquer les parties prenantes et le grand public à propos de la rareté des terres agricoles

Comme mentionné au début de cet essai, les terres arables sont une ressource rare au Québec. Le climat et la qualité du sol font en sorte que la quantité de terres pouvant être cultivées est faible. Qui plus est, ces terres se situent dans une bande étroite sur la frontière sud, au même endroit où a lieu l'urbanisation. Il en résulte une importante perte de terres agricoles (Hofmann, 2001). Or, il apparaît probable qu'une partie de la population urbaine ignore cette réalité. Les interviews réalisés dans le cadre de cet essai permettent de penser que la connaissance des enjeux liés à l'aménagement du territoire et à la protection du territoire agricole est insuffisante, autant au sein des municipalités locales et des MRC, des promoteurs, que de la population en général. Une meilleure connaissance de ces enjeux permettrait à certaines parties prenantes et à la population de se questionner notamment en matière d'acceptabilité sociale des projets d'urbanisation : est-ce acceptable de donner le feu vert à un projet domiciliaire bâti sur des terres agricoles, par exemple, au profit d'un particulier, mais au détriment du bien commun? (P. Racette-Dorion, S. Pagé-Plouffe et une aménagiste ayant demandé la confidentialité, entrevues, 12 et 26 juin 2019). Dans ces circonstances, le gouvernement pourrait mettre en branle une campagne de communication afin d'informer la population au sujet des terres agricoles.

Collecter des données sur les acquisitions de terres agricoles

Cette proposition vise à collecter des données au sujet des propriétaires de terres agricoles, pour éventuellement freiner la financiarisation des terres agricoles. Au Québec, aucun organisme n'a le mandat de collecter les données liées aux acquisitions de terres agricoles (Meloche et Debailleul, 2013). Il est donc impossible de savoir si les acquéreurs sont des agriculteurs ou des non-agriculteurs (promoteurs, spéculateurs, etc.) et de connaître leur intention au sujet de leur acquisition. Pourtant, il serait possible de collecter des informations lors de l'enregistrement des transactions au registre foncier du Québec. Cette collecte d'information permettrait entre autres de surveiller l'évolution du phénomène de financiarisation ou d'accaparement des terres. Cette solution est aussi proposée par l'UPA, qui réclame la mise en place d'un registre public des transactions liées aux terres (Tremblay, 2018).

Adopter une politique nationale de l'aménagement du territoire

L'action gouvernementale, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, est effectuée sans vision d'ensemble. Comme mentionné dans le chapitre deux de cet essai, elle est dispersée dans plusieurs textes législatifs et domaines. Pour optimiser l'aménagement du territoire, il est nécessaire d'assurer une plus grande cohérence entre les orientations de l'État, les décisions de celui-ci, et les actions des municipalités. Cet éclatement est responsable de plusieurs incohérences aux conséquences environnementales et socioéconomiques déplorables. L'Alliance Ariane abonde dans le même sens. Selon cette dernière, puisque l'aménagement du territoire est l'une des priorités du plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, le Québec doit se doter d'une politique nationale de l'aménagement du territoire basée sur les principes suivants :

- Le territoire québécois est un patrimoine commun;
- L'intérêt collectif doit primer sur les intérêts particuliers;
- Ce territoire est une ressource limitée qu'il faut préserver pour les générations futures;
- L'aménagement du territoire est une responsabilité provinciale et municipale;
- L'aménagement du territoire doit contribuer à l'atteinte d'objectifs collectifs comme la protection du territoire et des activités agricoles, la mise en valeur des paysages naturels et bâtis, et l'optimisation des finances publiques.

Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire devraient être révisées, et l'adoption de la politique devrait être accompagnée des ressources nécessaires à sa réalisation, pour les municipalités comme pour l'État. (Alliance Ariane, s. d.)

6.3 Autres recommandations

Enfin, voici deux recommandations s'adressant à la CPTAQ.

Instaurer des mesures coercitives concernant la mise en friche de terres cultivables à haut potentiel

Cette recommandation est issue de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (L'Hérault et Simard, 2015). Les parlementaires de cette commission ont recommandé à la CPTAQ de mettre en place des mesures coercitives afin de décourager la mise en friche de terres agricoles dont le sol arable est de grande qualité. Si un non-agriculteur, par exemple, possède une terre agricole avec des sols arables de grande qualité, mais qu'il laisse celle-ci monter en friche, et que cette terre, par son emplacement, a aussi un grand potentiel de développement pour des projets résidentiel ou industriel, il est probable que le propriétaire tente éventuellement d'obtenir une exclusion de la zone agricole. Cette tactique a souvent été observée en région métropolitaine. Les participants de cette commission recommandent des amendes élevées ou des désavantages fiscaux comme mesures coercitives visant à freiner la perte de potentiel agricole. Toutefois, il apparaît improbable que des élus choisissent d'imposer des amendes, car il s'agit d'une mesure impopulaire. Des désavantages fiscaux seraient plus facilement acceptés de la part des citoyens.

Inclure la qualité des sols des superficies exclues dans l'annexe statistique du rapport annuel

L'analyse réalisée dans la section 5.2 de cet essai a permis de réaliser que des pertes de terres agricoles ont encore lieu aujourd'hui, notamment à la périphérie du territoire de la CMM. Cependant, comme des inclusions ont lieu ailleurs au Québec, la superficie de la zone agricole est maintenue. C'est ce que la CPTAQ mentionne dans ses rapports annuels. En revanche, elle ne donne aucune information au sujet du potentiel des sols exclus et de celui des sols inclus. Considérant que plusieurs exclusions concernent le Grand Montréal, là où se trouve une large part des meilleures terres agricoles du Québec, et considérant que plusieurs inclusions ont lieu plus au nord, là où le climat est moins favorable à l'agriculture et où les sols ont souvent moins de potentiel, il est possible qu'il y ait une perte de qualité de la zone agricole du Québec. Cette perte qualitative est possible même en l'absence d'une perte quantitative (hectares). Il est

déplorable que la qualité des sols agricoles exclus ne soit pas divulguée dans les rapports annuels de la CPTAQ, car la qualité des sols agricoles, autrement dit leur potentiel, apparaît comme une donnée importante à considérer pour la pérennité de l'agriculture au Québec.

CONCLUSION

L'objectif général de cet essai consistait à analyser la contribution des municipalités locales et régionales des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal – c'est-à-dire sur et autour du territoire de la CMM – en ce qui a trait à la protection des terres agricoles, depuis l'adoption de la LPTA et de la LAU il y a 40 ans. Pour y parvenir, il a fallu fixer des objectifs spécifiques puis procéder au travail de recherche et aux entrevues avec quelques parties prenantes des sphères municipales et agricoles.

Les objectifs spécifiques ont été atteints au fil de la recherche. Le premier chapitre a permis d'illustrer le contexte québécois en matière d'aménagement du territoire dans les années 1970, afin de comprendre pourquoi l'arrivée de la LPTA et de la LAU était nécessaire : de trop nombreuses terres agricoles de grande qualité des régions métropolitaine et péri-métropolitaine de Montréal étaient sacrifiées, afin d'aménager notamment des infrastructures routières et des quartiers résidentiels. Les deuxième et troisième chapitres ont servi à décrire le contexte législatif concernant l'aménagement du territoire et la protection des terres agricoles, c'est-à-dire discuter des objectifs des deux lois et critiquer ces dernières en identifiant leurs forces et leurs faiblesses. Il en est ressorti que la LPTAA et la LAU ne sont pas parfaites, mais qu'elles peuvent ralentir l'étalement urbain et les pertes de terres agricoles. Le quatrième chapitre a servi à brosser un portrait des pratiques actuelles des municipalités locales et régionales, en matière d'aménagement du territoire, et plus spécifiquement sur le plan de l'occupation du sol : schémas d'aménagement des MRC, périmètres d'urbanisation, étalement urbain, pressions sur la zone agricole, etc.

Le cinquième chapitre a permis de quantifier et d'analyser l'évolution de nombre de demandes adressées à la CPTAQ, des pertes de superficie de la zone agricole, des superficies consacrées aux UNA et de la densité d'occupation au sol. Il en est ressorti six constats : le nombre de demandes (nombre de décisions rendues par la CPTAQ) pour une exclusion à la zone agricole ne fléchit pas depuis 40 ans; la tendance est à la baisse concernant le nombre de décisions rendues pour une demande d'UNA; la superficie de la zone agricole, de 1992 à 2018, a été maintenue à l'échelle du Québec, mais une perte d'hectares est observée à l'échelle de la CMM; concernant la superficie des UNA accordée annuellement par la CPTAQ, la tendance est à la baisse; concernant la densité résidentielle brute, Montréal obtient une bonne note, alors que les couronnes Nord et Sud n'ont pas densifié suffisamment leur tissu urbain, et que Laval et Longueuil doivent aussi continuer à densifier leur territoire, mais dans une moindre mesure; l'aménagement du territoire et la protection de la zone agricole sont gérés avec des mécanismes à court terme, alors que la problématique de pérennité de cette zone doit être envisagée à long terme.

À la lumière de cette analyse et de ces constats, des recommandations ont été formulées au sixième chapitre, à l'égard de la rationalisation de l'urbanisation et de la conservation des terres agricoles. Les premières recommandations s'adressent aux municipalités locales et aux MRC : densifier davantage l'occupation au sol, consolider et requalifier les milieux urbanisés, faire la promotion de la densité moyenne et faire connaître la FUSA. D'autres recommandations s'adressent au gouvernement du Québec : élaborer et adopter une politique nationale de l'aménagement du territoire, cesser de développer et financer le réseau autoroutier, compenser les municipalités qui protègent leurs terres agricoles, diversifier les sources de revenus des municipalités, ne plus permettre l'agrandissement des périmètres d'urbanisation, éviter le recours aux décrets et aux lois spéciales, éduquer les parties prenantes et le grand public à propos de la rareté des terres agricoles, collecter des données sur les acquisitions des terres agricoles. Enfin, deux recommandations s'adressent spécifiquement à la CPTAQ : fournir des renseignements au sujet de la qualité des sols de la zone agricole dans l'annexe statistique des rapports annuels, instaurer des mesures coercitives concernant la mise en friche des terres cultivables à haut potentiel.

Dans quelques années, il serait pertinent de réaliser une étude permettant de suivre l'évolution de la superficie de la zone agricole du Grand Montréal, ainsi que les enjeux liés à l'urbanisation et à la protection des terres agricoles situées dans ce territoire sous pression. Si la LPTAA et la LAU ont été adoptées il y a un certain temps, d'autres outils sont plus récents, comme les PDZA des MRC, le PMAD de la CMM (2012), ainsi que son Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles (2016). Ainsi, il serait intéressant de vérifier si les municipalités ont réussi à contenir davantage leur urbanisation et à mieux protéger leurs terres agricoles au moyen de ces nouveaux outils.

RÉFÉRENCES

- Alliance Ariane. (s. d.). Déclaration de principe - Pour une politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Repéré à <http://www.ariane.quebec/declaration/>
- Archives nationales du Québec. (1992). Office de planification et de développement du Québec. *Guide des archives écrites d'origine gouvernementale*. Québec.
- Bédard, L. (2019, 11 avril). Parc industriel régional près de la 35 - Le rejet de la demande de dézonage est maintenu. *Le Canada Français*, p. A-10.
- Bérubé, G. (2019a, 9 mai). Parc d'affaires et d'innovation régionale - La Ville en appelle de la décision du Tribunal administratif. *Le Canada Français*, p. A-9.
- Bérubé, G. (2019b, 18 juillet). Parc industriel : la MRC va poursuivre sa réflexion. *Le Canada Français*, p. A-10.
- Bilodeau, B. (2019, 20 février). Gare à Mirabel : Exo se porte acquéreur du terrain de la rue Victor. *L'Éveil*. Repéré à <https://www.leveil.com/actualites/gare-a-mirabel-exo-se-porte-acquereur-du-terrain-de-la-rue-victor>
- Brougère, M. (2018). Les limites de la ville - L'expansion de nos banlieues est-elle inexorable? *Québec conscient - Nouveau Projet*, (14), 84-85.
- Cardinal, F. (2002, 17 octobre). Autoroute 30 : la CPTAQ condamne la recommandation du BAPE. Repéré à <https://www.ledevoir.com/societe/11321/autoroute-30-la-cptaq-condamne-la-recommandation-du-bape>
- Chouinard, I. (2009). *Le contrôle municipal des usages agricoles et le développement durable* (Éditions Yvon Blais). Cowansville.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1992). *Révision de la zone agricole : bilan final*. Québec : Les Publications du Québec.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1995). *Rapport annuel 1994-1995*. Sainte-Foy : Les Publications du Québec.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1996). *Rapport annuel 1995-1996*. Sainte-Foy : Les Publications du Québec.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1997). *Rapport annuel 1996-1997*. Sainte-Foy : Les Publications du Québec.
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1998). *Rapport annuel 1997-1998*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1999a). *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles en bref*. Repéré à http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/loi_en_bref.pdf
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (1999b). *Rapport annuel 1998-1999*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2000). *Rapport annuel 1999-2000*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2001). *Rapport annuel 2000-2001*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2002). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2003). *Rapport annuel de gestion 2002-2003*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2004). *Rapport annuel de gestion 2003-2004*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2005). *Rapport annuel de gestion 2004-2005*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2006). *Rapport annuel de gestion 2005-2006*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2007). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2008). *Rapport annuel de gestion 2007-2008*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2010). *Rapport annuel de gestion 2009-2010*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2012). *Rapport annuel de gestion 2011-2012*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2013). *Rapport annuel de gestion 2012-2013*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2014). *Rapport annuel de gestion 2013-2014*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

Commission sur la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2016). *Avis selon l'article 66 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (n° 385417). Repéré à http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/avis_gvt/avis_art_66/385417A__dec.pdf

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2016). *Rapport annuel de gestion 2015-2016*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2017). *Rapport annuel de gestion 2016-2017*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2018a). Le zonage agricole a 40 ans. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=28>

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). (2018b). *Rapport annuel de gestion 2017-2018*. Repéré à <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40>

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ). (2008). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir - propositions pour une agriculture durable et en santé*. Repéré à <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Pages/Details-Publication.aspx?guid=%7Bd4b10b11-14f9-4889-8b0d-267c2fd06681%7D>

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2012). Plan métropolitain de développement et d'aménagement - sommaire. Repéré à http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD_sommaire.pdf

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2018). La densification se poursuit dans le Grand Montréal - nouveau numéro des cahiers métropolitains sur le suivi du PMAD 2012-2018. Repéré à <http://cmm.qc.ca/fr/actualites/derniere-nouvelle/la-densification-se-poursuit-dans-le-grand-montreal-nouveau-numero-des-cahiers-metropolitains-sur-le-suivi-du-pmad-2012-2018-6626/>

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2019a). Agriculture. Repéré à <http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/dossiers-en-amenagement/agriculture/>

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2019b, 1 février). Site pour la construction du centre hospitalier de Vaudreuil-Soulanges : la CMM prend acte de la décision du gouvernement. Repéré à <http://cmm.qc.ca/actualites/derniere-nouvelle/site-pour-la-construction-du-centre-hospitalier-de-vaudreuil-soulanges-la-cmm-prend-acte-de-la-decision-du-gouvernement-6688/>

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2018). Suivi du PMAD 2012-2018. *Cahiers métropolitains*, (7). Repéré à http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/cahiersMetropolitains_no07.pdf

- Côté, M., Mercier, G. et Roy, F. (2014). L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole. *Cahiers de géographie du Québec*, 58(165), 391-409.
- Couture, P. (2019, 25 mai). Des agriculteurs s'opposent à la venue de Google à Beauharnois. *Le Journal de Montréal*. Repéré à <https://www.journaldemontreal.com/2019/05/25/des-agriculteurs-sopposent-a-la-venue-de-google-a-beauharnois>
- Couturier, E.-L. et Gaudreau, L. (2015). Fiscalité municipale, peut-on faire mieux ? Repéré à <https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Note-Fiscalite-municipale-WEB-02.pdf>
- Desrochers, A. (2019, 18 janvier). Zonage - Les usages non agricoles continuent de progresser. *La Terre de chez nous*. Repéré à <https://www.laterre.ca/actualites/en-region/zonage-les-usages-non-agricoles-continuent-de-progresser>
- Dubois, G. et Demers, J. (2019, 5 juin). Le courage nécessaire de changer les choses en matière d'aménagement du territoire. *Le Soleil*. Repéré à <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/le-courage-necessaire-de-changer-les-choses-en-matiere-damenagement-du-territoire-37e052e5908034960a0d4c4b698382e7>
- Dubuc, A. (2017, 10 octobre). CPTAQ : des défenseurs et des détracteurs inquiets. *La Presse*. Repéré à http://plus.lapresse.ca/screens/4c15f359-e1fb-413d-b871-88907375b4af__7C__0.html
- Dumoulin, O. et Marois, C. (2003). L'émergence des stratégies de développement des espaces agricoles périurbains : le cas des municipalités de banlieue de la région métropolitaine de Montréal. *Revue canadienne des sciences régionales*, XXVI(2-3), 337-358.
- Durand Folco, J. (2017). *À nous la ville! - Traité de municipalisme*. Montréal, Québec : Les Éditions Écosociété.
- Fontaine, N. (2019). *Observatoire municipal : Histoire de la réglementation d'urbanisme au Québec*. Repéré à https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/observatoire_municipal/veille/histoire_reglementation_urbanisme_au_quebec.pdf
- Gagnon, J. (1984). *Le système politique urbain, la décentralisation et la planification régionale : une analyse de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (Mémoire de maîtrise). Université de Montréal, Montréal, Québec.
- Garon, J. (2013). *Pour tout vous dire* (VLB éditeur). Montréal : VLB éditeur.
- Gerbet, T. (2013, 4 décembre). Québec surestime la taille de la zone agricole. *Radio-Canada*. Repéré à <https://geographie.umontreal.ca/departement/nouvelles-evenements/quebec-surestime-la-taille-de-la-zone-agricole-8623/>
- Gerbet, T. (2018, 9 novembre). Perte des terres agricoles au Québec : « C'est pire qu'avant ». Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1134484/agriculture-zonage-territoire-agricole-cptaq-loi-etalement-protection-accaparement>

- Giroux, L. (1983). Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement. Dans *Droit québécois de l'aménagement du territoire* (p. 128). Sherbrooke : Revue de droit Université de Sherbrooke.
- Groleau, M. et Mayrand, K. (2017, 20 novembre). La disparition des terres agricoles est un drame silencieux. *La Presse*. Repéré à http://plus.lapresse.ca/screens/85d93388-0486-45e2-a839-2dcfc99d2231__7C__0.html
- Hofmann, N. (2001). Urbanisation des terres agricoles. *Bulletin d'analyse - Division de l'agriculture de Statistique Canada*, 3(2). Repéré à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/21-006-x/21-006-x2001002-fra.pdf?st=jlxXFBKs>
- Howe, L. (2018, 9 novembre). La vraie cause de l'étalement urbain. Repéré à <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/541003/la-vraie-cause-de-l-etalement-urbain>
- Institut de la statistique du Québec (ISQ). (2019). Évolution de la couverture terrestre du Québec méridional sous l'influence des grands centres urbains. Repéré à <https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/environnement/evolution-terre-quebec-meridional.html>
- Institut Jean-Garon. (2017). Un équilibre fragile à préserver au coeur du territoire agricole. Repéré à <https://institutjeangaron.ca/2017/02/16/un-equilibre-fragile-a-preserver-au-coeur-du-territoire-agricole/>
- Klein, J.-L. (2010). Changement de paradigme en géographie et aménagement du territoire. *Cahiers de géographie du Québec*, 54(151), 133-152.
- La Presse Canadienne. (2003, 4 décembre). Tracé de l'autoroute 30 - «Game over», dit la ministre de l'Agriculture. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/42126/trace-de-l-autoroute-30-game-over-dit-la-ministre-de-l-agriculture>
- La Terre de chez nous. (2014, 29 août). 50 % des terres agricoles sous spéculation à Laval. Repéré à <https://www.laterre.ca/actualites/cultures/50-des-terres-agricoles-sous-speculation-a-laval>
- Le Bulletin des agriculteurs. (2003, 28 novembre). Tracé de l'autoroute 30 : manifestation des agriculteurs. Repéré à <https://www.lebulletin.com/actualites/trac-de-lautoroute-30-manifestation-des-agriculteurs-23993>
- Lemay, G. et Vachon, B. (1989). Le cadre législatif de l'aménagement du territoire au Québec : un poids deux mesures. *L'Espace géographique*, 18(4), 295-301.
- L'Hérault, R. et Simard, D. (2015). *Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission de protection du territoire agricole du Québec : observations, conclusions et recommandations*. Repéré à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/capern/mandats/Mandat-25715/index.html>
- L'Italien, F. (2012). *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole - Les enjeux pour l'agriculture québécoise*. Repéré à <https://irec.quebec/publications/rapports-de-recherche/laccaparement-des-terres-et-les-dispositifs-dintervention-sur-le-foncier-agricole>

- L'Italien, F. (2016). La finance à l'assaut de la terre. *Relations*, (785), 29-31.
- Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02.
- Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1.
- Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, n° Projet de loi no 47 (2011).
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1.
- Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ, c. 13 (2017).
- Meloche, J.-P. et Debailleul, G. (2013). Acquisition des terres agricoles par des non agriculteurs au Québec : ampleurs, causes et portée du phénomène. Repéré à <https://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2013RP-04.pdf>
- Melot, R. et Bransieq, M. (2013). La mise en débat de l'étalement urbain : l'État face aux projets des collectivités. Dans *Terres agricoles périurbaines - Une gouvernance foncière en construction* (Éditions QUAE, p. 125-134). Versailles : Nathalie Bertrand.
- Mercier, G. (2006). La norme pavillonnaire : Mythologie contemporaine, idéal urbain, pacte social, ordre industriel, moralité capitaliste et idéalisme démocratique. *Cahiers de géographie du Québec*, 50(140), 207-239.
- Mercier, G. et Côté, M. (2012). Ville et campagne : deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 125-152.
- Mercier, J. (2018, 25 avril). Protection du territoire agricole : 40 ans d'un éternel combat. *La Terre de chez nous*. Repéré à <https://www.laterre.ca/actualites/politique/protection-territoire-agricole-40-ans-dun-eternel-combat>
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). (2018). *Analyse du modèle d'affaires de Pangea*. Repéré à https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/rapport/RA_modele_affaires_Pangea_MAPAQ.pdf?1546026826
- Ministère des Affaires municipales. (1977). *L'urbanisation dans la conurbation montréalaise : tendances actuelles et proposition d'orientation*. Québec, Québec : auteur.
- Ministère des Affaires municipales. (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : Pour un aménagement concerté du territoire*. Repéré à https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/orientations_amenagement.pdf
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2010). *Guide La prise de décision en urbanisme*. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mrc/>

- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2011). *Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Repéré à https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/addenda_CMM.pdf
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMOT). (2001). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement - La protection du territoire et des activités agricoles*. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). (s. d.). Évaluation foncière municipale au Québec. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/evaluation-fonciere/evaluation-fonciere-municipale-au-quebec/a-quoi-ca-sert/>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). (2019, 14 juin). Règlement sur l'autorisation l'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. *Bulletin Muni-Express*. Repéré à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2019/n-6-14-juin-2019/>
- Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Projet de loi n° 47 Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme - tableau résumé (s. d.). Repéré à https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/tableau_resume_ladtu.pdf
- Municipalité régionale de comté (MRC) d'Argenteuil. (2017). Orientation 10 du gouvernement du Québec : adoption du règlement numéro 68-17-17 le 14 juin 2017. Repéré à <https://www.argenteuil.qc.ca/accueil/affichage.asp?langue=1&B=174>
- Municipalité régionale de comté (MRC) de la Rivière-du-Nord. (2018). Règlement numéro 306-17 relatif à la conformité de l'orientation 10 modifiant le règlement numéro 188-07, tel qu'amendé, relatif au schéma d'aménagement et de développement révisé. Repéré à https://mrcrdn.qc.ca/wp-content/uploads/2018/11/Reglement_306-17.pdf
- Municipalité régionale de comté (MRC) de L'Assomption. (2012). Schéma d'aménagement et de développement révisé. Repéré à https://www.mrclassomption.qc.ca/amenagement-territoire#ancre_70
- Municipalité régionale de comté (MRC) de Rouville. (2015). Schéma d'aménagement et de développement révisé de la MRC de Rouville. Repéré à <https://mrcrouville.qc.ca/wp-content/uploads/2015/06/SADR-mai-2015-282-14.pdf>
- Municipalité régionale de comté (MRC) des Jardins-de-Napierville. (2014). Schéma d'aménagement et de développement révisé. Repéré à https://www.mrcjardinsdenapierville.ca/sites/default/files/contenu-media/documents/sadr_en_vigueur_0_2.pdf

- Municipalité régionale de comté (MRC) des Maskoutains. (s. d.). Aménagement du territoire. Repéré à <http://www.mrcmaskoutains.qc.ca/territoire-cours-eau/amenagement-territoire>
- Normandin, P.-A. (2018, 4 juillet). Le monde municipal en veut trop, dénoncent des environnementalistes. *La Presse*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/environnement/politique-verte/201807/04/01-5188231-le-monde-municipal-en-veut-trop-denoncent-des-environmentalistes.php>
- Ouimet, B. (2009). *Protection du territoire agricole et développement régional : Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*. Repéré à https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapportOuimet_WEB.pdf
- Primeau, M. (2019a, 1 février). Des villes pourraient être dédommagées pour la protection de leurs terres. *La Terre de Chez Nous*. Repéré à <https://www.laterre.ca/actualites/en-region/des-villes-pourraient-etre-dedommagees-pour-la-protection-de-leurs-terres>
- Primeau, M. (2019b, 13 février). Le futur hôpital ira en territoire agricole. *La Terre de Chez Nous*. Repéré à <https://www.laterre.ca/actualites/politique/le-futur-hopital-ira-en-territoire-agricole>
- Primeau, M. (2019c, 27 juin). Mégaprojet résidentiel en zone agricole à Boisbriand. *La Terre de Chez Nous*. Repéré à <https://www.laterre.ca/actualites/en-region/megaprojet-residentiel-en-zone-agricole-a-boisbriand>
- Projet de loi n°85 : *Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrielo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal*, Notes explicatives (2015).
- Protec-terre. (2019). Les FUSA, c'est quoi? Repéré à <http://www.protec-terre.org/fusa>
- Proulx, M.-U. (2008). Quatre décennies de planification territoriale au Québec. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*. Gauthier, M., Gariépy, M., Trépanier, M.-O.
- Radio-Canada. (2018a, 28 février). La loi qui a protégé les terres agricoles du Québec face à l'urbanisation. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/premiere/emissions/aujourd'hui-l-histoire/segments/entrevue/61227/loi-sur-la-protection-du-territoire-agricole-jean-garon-pq-jean-charles-panneton>
- Radio-Canada. (2018b, 8 novembre). Il y a 40 ans, Jean Garon faisait adopter la Loi sur la protection du territoire agricole. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1134513/loi-zonage-agricole-agriculture-quebec-archives>
- Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec*, P-41.1, r.1.1, LRC.
- Rioux, J.-F. (2019). *Évolution de la couverture terrestre du Québec méridional sous l'influence des grands centres urbains*. Québec : Institut de la statistique du Québec. Repéré à www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/environnement/evolution-terre-quebec-meridional.pdf

- Rousseau, G. (2011). La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours entre centralisation et décentralisation. *Les Cahiers de droit*, 52(2), 197-244.
- Roy, S. (2017). Lutte contre les changements climatiques : le milieu municipal en action! *Vecteur Environnement*, (Juin), 24-27.
- St-Amour, J.-P. (2000). *Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Sherbrooke (vol. 31). Communication présentée au La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : les premiers vingt ans, un bilan du droit positif.
- St-Pierre, C. (2018, 4 juillet). Des organismes environnementaux dénoncent des interventions municipales. *Presse Canadienne*. Repéré à <https://lactualite.com/actualites/des-organismes-environnementaux-denoncent-des-interventions-municipales/>
- Tellier, L.-N. (2019, 25 février). Montréal échoue là où Toronto a réussi. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/548545/montreal-echoue-la-ou-toronto-a-reussi>
- Trajectoire Québec et Fondation David Suzuki. (2017). *Évolution des coûts du système de transport par automobile au Québec*. Repéré à https://fr.davidsuzuki.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/%C3%89tude_%C3%89volutionCo%C3%BBtsSyst%C3%A8meTransportQC_FINAL.pdf
- Ministère des Transports du Québec (MTQ). (2017, 27 septembre). Adoption du projet de loi visant à soutenir la réalisation du REM. Repéré à <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/nouvelles/Pages/adoption-projet-loi-realisation-rem.aspx>
- Tremblay, D. (2018, 20 septembre). Les promoteurs immobiliers ont soif de terres agricoles. *Le Journal de Québec*. Repéré à <https://www.journaldequebec.com/2018/09/20/lespromoteurs-immobiliers--ont-soif-deterres-agricoles>
- Union des municipalités du Québec (UMQ). (2019). Rentrée parlementaire : les gouvernements de proximité font connaître leurs priorités. Repéré à <https://umq.qc.ca/publication/rentree-parlementaire-les-gouvernements-de-proximite-font-connaître-leurs-priorites/>
- Union des producteurs agricoles (UPA). (2017). *Terres agricoles sous pression*. Repéré à <https://www.upa.qc.ca/wp-content/uploads/filebase/fr/communiqués/2017-10-FICHE-TERRES-AGRICOLLES-SOUS-PRESSION-DANS-LA-CMM.pdf>
- Union des producteurs agricoles (UPA). (2018a). 40 ans de protection du territoire et des activités agricoles - feuillet. Repéré à <http://content.pqm.net/upa/5317-40LPTA-165X1075.pdf>
- Union des producteurs agricoles (UPA). (2018b). 40 ans de protection du territoire et des activités agricoles - fiches régionales. Repéré à <https://studiodcast.ca/client/upa/event/5317/fr/>
- Union des producteurs agricoles (UPA). (2018c). *40 ans de protection du territoire et des activités agricoles - webinaire*. Repéré à <https://studiodcast.ca/client/upa/event/5317/fr/>

Venne, J.-F. (2018, 27 octobre). Les terres agricoles font saliver les investisseurs. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/vivre/alimentation/539761/les-terres-agricoles-font-saliver-les-investisseurs>

BIBLIOGRAPHIE

- Municipalité régionale de comté (MRC) de Beauharnois-Salaberry. (2017). *Schéma d'aménagement révisé seconde version*. Repéré à http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/sites/default/files/Amenagement/SAR/sar_2017-07-13.pdf
- Municipalité régionale de comté (MRC) de D'Autray. (1986). *Schéma d'aménagement*. Repéré à <http://www.mrcautray.qc.ca/wp-content/uploads/2017/02/schemacartes.pdf>
- Municipalité régionale de comté (MRC) de Deux-Montagnes. (s. d.). *Schéma d'aménagement et de développement*. Repéré à <http://www.mrc2m.qc.ca/fr/documentation/documentation/#AME>
- Municipalité régionale de comté (MRC) de Joliette. (2011). *Schéma d'aménagement de la MRC de Joliette*. Repéré à https://www.mrcjoliette.qc.ca/upload/File/SA_MRC_JOLIETTE.pdf
- Municipalité régionale de comté (MRC) de La Vallée-du-Richelieu. (2007). *Schéma d'aménagement révisé*. Repéré à http://www.mrcvr.ca/territoire_aménagement.php?menu2=2
- Municipalité régionale de comté (MRC) de Montcalm. (2010). *Schéma d'aménagement révisé*. Repéré à <http://www.mrcmontcalm.com/site/images/publications/amenagement/Schema%20d'amenagement/Schema%20amenagement%20revise%20%20texte.pdf>
- Municipalité régionale de comté (MRC) de Pierre-De Saurel. (2014). *Schéma d'aménagement*. Repéré à <https://www.mrcpierredesaurel.com/sites/default/files/Services/Amenagement/Schema/Sch%C3%A9ma%20d%27am%C3%A9nagement%20%28refonte%202014%29.pdf>
- Municipalité régionale de comté (MRC) de Vaudreuil-Soulanges. (2016) *Schéma d'aménagement révisé*. Repéré à <https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2018/12/Sch%C3%A9ma-dam%C3%A9nagement-r%C3%A9vis%C3%A9-refondu-2016-04-28.pdf>
- Municipalité régionale de comté (MRC) du Haut-Richelieu. (2004). *Schéma d'aménagement et de développement révisé*. Repéré à <https://www.mrchr.qc.ca/amenagementduterritoire.php>

ANNEXE 1 – Canevas d’entrevue

1. Il y a 40 ans, la LAU et la LPTA ont été adoptées pour rationaliser l’urbanisme, contenir le développement urbain et protéger les terres agricoles. Est-ce que ces lois ont atteint leurs objectifs?
2. Est-ce que la législation actuelle en matière d’aménagement est toujours adéquate et suffisante en 2019?
3. En 2011, le ministère des Affaires municipales a publié l’Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d’aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en vue de l’élaboration d’un plan d’aménagement et de développement (PMAD). L’orientation 10 du document vise la complémentarité des planifications métropolitaine et péri-métropolitaine : le gouvernement s’attend à ce que le tissu urbain existant soit consolidé, entre autres en requalifiant les terrains et en augmentant la densité. Est-ce que cette orientation a été prise en considération et concrétisée par les municipalités péri-métropolitaines : est-ce que la densité a significativement augmenté?
4. Au sein des municipalités locales et régionales, voit-on les terres agricoles comme une banque de terrains disponibles pour les projets non agricoles (industriels, résidentiels, commerciaux et institutionnels)?
5. Avec le Projet de loi n°85 : *Loi visant l’implantation de deux pôles logistiques et d’un corridor de développement économique aux abords de l’autoroute 30*, le gouvernement du Québec semble avoir passé outre l’expertise de la CPTAQ et les interdictions de la LPTAA. Même si le projet de loi est finalement mort au feuillet, il semble pertinent de se questionner au sujet du palier provincial : est-ce que Québec donne le bon exemple aux municipalités locales et régionales en matière d’aménagement durable et de protection des terres agricoles?